



## **Valtioneuvoston päätöksen vaikutus markkinaehtoisuuden määrittämiseen kuntien tontinluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa**

Aalto-yliopiston insinööritieteiden korkeakoulun  
rakennetun ympäristön laitoksella tehty diplomityö

Helsinki, lokakuu 2017

Tekniikan kandidaatti Sini Vedenoja

Valvoja: Professori Kauko Viitanen  
Ohjaaja: Tekniikan tohtori Saija Toivonen  
ja Diplomi-insinööri Arja Lehtonen

---

**Tekijä** Sini Vedenoja

---

**Työn nimi** Valtiontukisääntelyn vaikutus markkinaehtoisuuden määrittämiseen kuntien tontinluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa

---

**Koulutusohjelma** Kiinteistötalous

---

**Pää-/sivuaine** Kiinteistöjohtaminen

**Koodi** M3003

---

**Työn valvoja** Professori Kauko Viitanen

---

**Työn ohjaajat** Tekniikan tohtori Saija Toivonen ja DI Arja Lehtonen

---

**Päivämäärä** 16.10.2017

**Sivumäärä** 87 + 2

**Kieli** suomi

---

### Tiivistelmä

Kunnan kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa tulee nykyisin huomioida sekä EU:n valtiontukisäännösten että uudistetun kuntalain (410/2015) asettamat vaatimukset. Jos luovutuksensaajana on markkinoilla kilpailutilanteessa toimiva taho, tulee kunnan siis etukäteen varmistaa toimenpiteensä markkinaehtoisuus joko avoimella tarjouskilpailulla tai riippumattomaan arviointiin perustuen. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää valtiontukilainsäädäntöön sekä kuntien kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaan liittyvää kokonaisuutta sekä selvittää, miten suomalaiset kunnat määrittävät markkinatoimijoille luovutettavien tonttien markkinaehtoisuuden.

Tutkimus toteutettiin sisäkkäisenä yhden tapauksen tutkimuksena perustuen kirjallisuuskatsaukseen, oikeustapausanalyysiin sekä asiantuntijahaastatteluihin. Kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltiin kiinteistöarviointia ohjaavia standardeja sekä lainsäädäntöä. Oikeustapausanalyysissä aineistona käytettiin Euroopan unionin tuomioistuinten, Euroopan komission sekä Suomen kansallisten tuomioistuinten päätöksiä. Haastattelututkimuksessa selvitettiin tutkimuskuntien toimintatapoja tonttien markkina-arvon ja markkinavuokran määrittämiseen liittyen. Tutkimuksessa haastateltiin asiantuntijoita 11 eri kunnasta.

Valtiontukitapauksista voi valittaa joko kansalliseen tuomioistuimeen tai Euroopan komissiolle. Toteutuneen oikeuskäytännön perusteella Suomessa kansalliset tuomioistuimet keskittyvät valtiontukitapauksissa tarkastelemaan sitä, onko kunta määrittänyt markkinaehtoisuuden etukäteen lain esittämällä tavalla. Toistaiseksi kansalliset tuomioistuimet eivät ole käyttäneet niille myönnettyä oikeutta arvioida tuen todellista olemassaoloa. Euroopan komissio puolestaan perustaa päätöksensä monitahoisiin selvityksiin valtiontuen todellisesta olemassaolosta ja mahdollisesta määrästä.

Haastattelututkimuksessa havaittiin, että tutkimuskunnat määrittivät tonttien markkina-arvon ja markkinavuokran kukin hieman eri tavoin. Yleisin toimintatapa oli vyöhyke- tai aluehinnoittelun käyttö, jota osassa kunnista tarkennettiin erityiskohteissa erillisarvioilla. Yhdessä kunnassa teetettiin vain erillisarvioita ja yhdessä kunnassa kaikki hinnat määritettiin sisäisesti. Tarjouskilpailuita käytettiin osassa kunnista, mutta niiden käyttö rajoittui usein erityiskohteisiin. Tietoisuuden valtiontukilainsäädännöstä havaittiin lisäntyneen ulkopuolisten arviointipalveluiden käyttöä.

---

**Avainsanat** kiinteistökauppa, kuntalaki, markkina-arvo, markkinavuokra, valtiontuki

---

---

**Author** Sini Vedenoja

---

**Title of thesis** Effect of state aid rules on establishing market compliance when selling and leasing municipality owned land

---

**Degree programme** Degree Programme in Real Estate Economics

---

**Major/minor** Real Estate Management

---

**Code** M3003

---

**Thesis supervisor** Professor Kauko Viitanen

---

**Thesis advisor** D.Sc. Saija Toivonen and M.Sc. Arja Lehtonen

---

**Date** 16.10.2017

---

**Number of pages** 87 + 2

---

**Language** Finnish

---

## Abstract

When the Local Government Act (410/2015) was reformed, also provisions concerning municipality's property transactions and land leasing were attached to it due to EU's state aid law. Consequently, if the municipality sells or leases its properties to entities engaged in an economic activity, according to Article 130 of the Local Government Act it has to establish compliance with market conditions beforehand. This can be done by a competitive bidding procedure or by an independent real estate valuation. The purpose of this thesis was to understand the observed phenomenon and to find out how Finnish municipalities apply above-mentioned regulation in practice.

This thesis was conducted by using the embedded single-case study method and by doing a literature review, case analysis and expert interviews. The literature review covered international valuation standards and valid legislation. The case analysis data consisted of judgements made by European Court of Justice, European Commission and Finland's national courts. As for the expert interviews, the aim was to find out how municipalities establish the market value and market rent when selling or leasing land. Experts from 11 different municipalities were interviewed.

In state aid cases it is possible to make an appeal either to the national court or to the European Commission. According to the state aid cases, Finnish courts have made their judgements based on whether the municipality had established compliance with market conditions beforehand or not. For now, Finnish courts have not used their right to evaluate the real existence of the state aid. As for the European Commission, it rests its judgements on complex accounts concerning state aid's existence and amount.

It was observed in the expert interviews that each of the studied municipalities established the market value and market rent slightly differently. The most common way was to use zone or area pricing. Additionally, some of the studied municipalities used single valuations in properties that were somehow special. In one municipality only single valuations were used and in another one no valuations were made at all. Some of the municipalities used competitive bidding, but usually in special properties only. Awareness of state aid regulation seemed to have increased the use of valuation services.

---

**Keywords** property transaction, local government act, market value, market rent, state aid

---

## Alkusanat

Tämä diplomityö on tehty Catella Property Oy:n toimeksiannosta ja osana opintojani Aalto-yliopiston Insinööritieteiden korkeakoulussa. Tahdon kiittää työnantajaani mahdollisuudesta keskittyä tutkimuksentekoon sekä tehdä työ mielenkiintoisesta ja ajankohtaisesta aiheesta.

Haluan kiittää työn ohjaajia Arja Lehtosta ja Saija Toivosta sekä työn valvojana toiminutta Kauko Viitasta. Suuret kiitokset myös kaikille tutkimukseen osallistuneille haastateltaville mielenkiintoisista keskusteluista sekä tutkimuksen kannalta erittäin arvokkaista näkemyksistä.

Lopuksi erityiskiitos perheelleni, ystävilleni ja Laurille. Nyt se on valmis!

Helsinki, 16.10.2017

Sini Vedenoja

# Sisällysluettelo

1	Johdanto .....	1
1.1	Tutkimuksen tausta ja perustelu .....	1
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset .....	2
1.3	Tutkimuksen rajaus .....	3
1.4	Tutkimuksen rakenne .....	5
1.5	Tutkimusmenetelmät .....	5
2	Kiinteistöarviointi ja –arviointimenetelmät .....	8
2.1	Kiinteistöarviointi .....	8
2.2	Kiinteistöarviointitoiminta .....	10
2.2.1	Kiinteistöarviointitoiminnan sääntely Suomessa .....	10
2.2.2	Kiinteistöarviointitoimintaa ohjaavat standardit ja ohjeistukset .....	12
2.2.3	Kiinteistöarviointipalvelut ja raportointi .....	13
2.3	Kiinteistöarviointimenetelmät .....	14
3	Kuntien kiinteistökauppaa ja maanvuokrausta koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus .....	16
3.1	Yleiskatsaus .....	16
3.2	Euroopan unionin valtioneuvoston päätös .....	20
3.2.1	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus .....	20
3.2.2	Komission vuosina 1997–2016 voimassa ollut maakauppatiedonanto .....	22
3.2.3	Komission valtioneuvoston päätös .....	24
3.3	Kuntalaki .....	28
3.4	Muu kiinteistönluovutusta koskeva sääntely .....	31
4	Oikeustapausanalyysi .....	32
4.1	Oikeustapausanalyysin toteutus .....	32
4.2	Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuja .....	33
4.2.1	Daewoo Electronics Manufacturing España / Espanja .....	33
4.2.2	Valmont Nederland / Alankomaat .....	34
4.2.3	Seydaland / Saksa .....	35
4.2.4	Land Burgenland / Itävalta .....	36
4.2.5	Hammar Nordic Plugg / Ruotsi .....	37
4.2.6	BVVG / Saksa .....	38
4.3	Euroopan komission päätöksiä .....	39
4.3.1	SCI-Systems / Alankomaat .....	39
4.3.2	Ojala-Yhtymä Oy / Suomi .....	40
4.3.3	Kolme huvivenesatamaa / Alankomaat .....	40

4.3.4	Componenta Oyj / Suomi .....	41
4.3.5	Atrium / Alankomaat .....	42
4.3.6	Konsum / Ruotsi .....	42
4.3.7	Schouten-de Jong Bouwfonds / Alankomaat.....	43
4.4	Suomen kansallisten tuomioistuinten päätöksiä.....	44
4.4.1	Level Asunnot Oy / Porin kaupunki .....	44
4.4.2	SRV Yhtiöt Oy / Jyväskylän kaupunki.....	45
4.4.3	Muita korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä .....	47
4.4.4	Hallinto-oikeuden päätöksiä .....	48
4.5	Johtopäätökset oikeuskäytännöstä .....	49
5	Haastattelututkimuksen toteutus .....	52
5.1	Haastattelujen tausta ja tarkoitus.....	52
5.2	Haastattelututkimus.....	52
5.3	Analyysimenetelmät.....	55
6	Haastattelututkimuksen tulokset .....	57
6.1	Markkina-arvon määrittäminen kuntien tonttikaupoissa .....	57
6.1.1	Ulkopuolisen arvioitsijan suorittama vyöhyke- ja aluehinnoittelu .....	57
6.1.2	Ulkopuolisen arvioitsijan suorittama kohdekohtainen arviointi .....	67
6.1.3	Tarjouskilpailu .....	70
6.1.4	Hinnoittelu kunnan sisäisesti .....	74
6.2	Markkinavuokran määrittäminen kuntien maanvuokraustoiminnassa.....	74
6.3	Valtiontukilainsäädännön vaikutus kuntien toimintaan .....	76
6.4	Haastattelututkimuksen johtopäätökset.....	77
7	Keskustelu ja johtopäätökset .....	81
7.1	Yhteenveto ja tutkimustulokset.....	81
7.2	Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja rajoitukset .....	84
7.3	Jatkotutkimusmahdollisuudet.....	87
	Lähteet .....	88
	Liitteet.....	97

## Kuvaluettelo

Kuva 1 Tutkimuskysymysten kohdistuminen tutkimuksen eri osa-alueisiin .....	3
Kuva 2 Tutkimuksen rajausta .....	4
Kuva 3 Tutkimuksen rakenne .....	5
Kuva 4 Vanhan maakauppatiedonannon pätevyysvaatimukset arvioitsijalle .....	23
Kuva 5 Valtiontukitiedonannossa esitetyt markkinaehtoisuuden määrittämistavat .....	25
Kuva 6 Kunnat, joissa haastatellut asiantuntijat työskentelevät .....	55
Kuva 7 Markkina-arvon määrittämistavat kuntien tonttikaupoissa .....	79

## Taulukkoluetelo

Taulukko 1 Kuntien kiinteistönluovutusta koskeva sääntely ja muu ohjeistus .....	18
Taulukko 2 Vastuunjako valtiontukiasioissa .....	19
Taulukko 3 Eri haastattelumenetelmien vertailu .....	53
Taulukko 4 Vyöhykehinnittelun päivittäminen tutkimuskunnissa .....	63

## Käsitteet ja määritelmät

<i>Arvopäivä</i>	Ajankohta, jota arvonäkemys koskee. Arvopäivään sisältyy myös ajanhetki, jota arvonäkemys koskee, jos hyödykelajin arvo voi muuttua oleellisesti yksittäisen päivän aikana (Viitanen & Falkenbach 2013, 8).
<i>Auktorisoitu kiinteistö-arvioija (AKA)</i>	Keskuskauppakamarin kiinteistöarviointilautakunnan hyväksymä asiantuntija. AKA:lla on arviointitehtäviin soveltuva koulutus ja lisäksi vähintään kolmesta viiteen vuoteen työkokemusta arviointialalta. Pätevyys osoitetaan suorittamalla AKA-koe hyväksytysti. AKA:t ovat sitoutuneet noudattamaan kiinteistöarviointilautakunnan sääntöjä, ohjeita ja määräyksiä, Hyvää kiinteistöarviointitapaa sekä kansainvälistä arviointistandardia. (K3 2017a.)
<i>Kauppa-arvomenetelmä</i>	Antaa osoituksen arvosta vertaamalla kohdehyödykettä identtisiin tai samankaltaisiin hyödykkeisiin, joiden osalta hintatietoa on saatavissa (Viitanen & Falkenbach 2013, 8).
<i>Keskuskauppakamarin hyväksymä kiinteistö-arvioitsija (KHK)</i>	Keskuskauppakamarin hyväksymä arvioitsija, jonka toiminta perustuu lakiin. Kiinteistörahastolaissa, arvopaperimarkkinalaissa, sijoitusrahastolaissa ja kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetussa laissa on mainittu ne tilanteet, jolloin on käytettävä nimenomaan KHK-arvioitsijaa tai perusteltava muunlainen menettely. (K3 2017a.)
<i>Kiinteistöarvioitsija</i>	Luonnollinen henkilö, joka suorittaa kiinteistöarvioinnin. Kiinteistöarvioitsijasta voidaan käyttää myös termejä kiinteistönarvioitsija tai kiinteistöarvioija.
<i>Kiinteistöarviointi</i>	Kiinteistön, sen osan, sitä rasittavan oikeuden tai siihen kohdistuneen muun vaikutuksen taloudellisen arvon tai arvonmuutoksen määrittäminen. Kiinteistöarvioinnissa arvo määritetään arviointihetken todelliset sekä tietyn ajanjakson todennäköiset olot ja käsitykset huomioon ottaen. (RAKLI 2012, 20.)
<i>Kiinteistönarviointilautakunta</i>	Keskuskauppakamarin kiinteistönarviointilautakunta järjestää kiinteistöarvioitsijakokeita eli huolehtii auktorisoitujen kiinteistöarvioijien (AKA) sekä Keskuskauppakamarin hyväksymien kiinteistönarvioitsijoiden (KHK) auktorisoinnista. Lisäksi lautakunta huolehtii toiminnan valvonnasta ja siihen liittyen kiinteistöarvioinnin yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä. (K3 2017b.)
<i>Laillistettu kiinteistövälittäjä (LKV)</i>	Luonnollinen henkilö, joka on suorittanut Keskuskauppakamarin järjestämän LKV-kokeen hyväksytysti. (K3 2017c.)
<i>Maakauppatiedonanto</i>	Komission tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (EYVL 1997/C 209/3)



<i>Markkina-arvo</i>	Arvioitu rahamäärä, jolla hyödyke tai vastuu arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa (Viitanen & Falkenbach 2013, 8).
<i>Markkinaehtoisuus</i>	Kunta voi määritellä omistamansa kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden avoimella tarjouskilpailulla tai riippumattomaan arviointiin perustuen (KuntaL 130 §).
<i>Markkinatoimija</i>	Tässä tutkimuksessa käytetty lyhenne, jolla tarkoitetaan EU:n valtiontukilainsäädännön (EUVL 2016/ C 262/3, 6–8 kohta) mukaista taloudellista toimintaa harjoittavaa tahoa ja kuntalain mukaista kilpailutilanteessa markkinoilla toimivaa tahoa (KuntaL 130 §, HE 268/2014 vp, 232).
<i>Markkinavuokra</i>	Arvioitu rahamäärä, jolla oikeus kiinteistöön saataisiin vuokrattua arvopäivänä liiketoimintaan halukkaiden toisistaan riippumattomien vuokranantajan ja vuokralaisen välillä tavanomaisin vuokraehdoin asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitsevasti ja ilman pakkoa (Viitanen & Falkenbach 2013, 8).
<i>Puolueeton arvioitsija</i>	Puolueeton arvioitsija arvioi kiinteistön markkina-arvon tai markkinaperusteisen vuokratason tilanteissa, joissa tulee soveltaa kuntalain 130 §:ää. Tässä tutkimuksessa arvioinnin suorittavaan tahoon viitataan kuitenkin pääsääntöisesti käsitteellä riippumaton arvioitsija.
<i>Riippumaton arvioitsija</i>	EU:n valtiontukilainsäädännössä käytetään nimitystä riippumaton arvioitsija. Tällä viitataan asiantuntijaan, joka antaa maakauppojen yhteydessä ja ennen myyntineuvottelujen alkamista arvion kohteen markkina-arvosta. (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta.)
<i>SEUT-sopimus</i>	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL 2016/C 202/47)
<i>Valtiontukitiedonanto</i>	Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (EUVL 2016/C 262/1)

## Lyhenteet

AKA	Auktorisoitu kiinteistöarvioija
ECLI	Eurooppalainen oikeuskäytäntötunnus (European Case Law Identifier)
EK	Euroopan komissio
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HL	Hallintolaki (434/2003) muutoksineen (893/2015)
HE	Hallituksen esitys
IVS	Kansainväliset arviointistandardit (International Valuation Standards)
IVSC	Kansainvälinen arviointistandardi -neuvosto (International Valuation Standards Council)
KHK	Keskuskauppakamarin hyväksymä kiinteistönarvioitsija
KiinteistöRL	Kiinteistörahastolaki (1173/1997) muutoksineen (1228/2015)
K3	Keskuskauppakamari
KuntaL	Kuntalaki (410/2015) muutoksineen (1484/2016)
MK	Maakaari (540/1995) muutoksineen (536/2016)
MVL	Maanvuokralaki (258/1966) muutoksineen (34/2013)
PeL	Suomen Perustuslaki (731/1999) muutoksineen (1112/2011)
Vanha KuntaL	Kuntalaki (365/1995) muutoksineen (626/2013)
LKV	Laillistettu kiinteistönvälittäjä
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
SKAY	Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

# 1 Johdanto

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen tausta, tutkimusongelma sekä tutkimukselle asetetut tavoitteet. Lisäksi esitellään työn rakenne ja tehdyt rajaukset. Luvun lopussa käsitellään käytettyjä tutkimusmenetelmiä.

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja perustelu

Suomessa tuli voimaan uusi kuntalaki 1.5.2015 (KuntaL 410/2015). Kuntien kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnan näkökulmasta merkittävin uudistus koski uuteen kuntalakiin lisättyä pykälää 130 §. Kyseinen lainkohta käsittelee markkinaehtoisuuden määrittämistä kunnan myydessä tai vuokratessa kiinteistöjään. Lain mukaan, mikäli kunta ei luovuta tai vuokraa omistamaansa kiinteistöä avoimella tarjouskilpailulla, tulee riippumattoman arvioitsijan arvioida kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Kuntalain 130 §:ssä esitetty menettelytapavaatimus koskee kiinteistöjä, jotka luovutetaan tai vuokrataan kilpailutilanteessa markkinoilla toimiville tahoille. Käytännössä tällaisia tahoja ovat muun muassa yritykset (HE 268/2014 vp, 232). Kuntalakiin tehdyn lisäyksen taustalla ovat Euroopan unionin asettamat säännökset kielletystä valtiontuesta (HE 268/2014 vp, 3). Kunta ei siis pääsääntöisesti saa luovuttaa tai vuokrata kiinteistöjään alle kohteen markkina-arvon, sillä muussa tapauksessa voitaisiin tulkita kyseessä olevan markkinatoimijalle laittomasti myönnetty valtiontuki (HE 268/2014 vp, 42).

Vaatimus markkinaehtoisuuden määrittelystä joko tarjouskilpailulla tai ulkopuoliseen arvioon perustuen on velvoittanut suomalaisia kuntia jo ennen kuntalain uudistusta EU-lainsäädännön perusteella (EYVL 1997/C 209/3). Säännökset päätettiin kuitenkin sisällyttää myös kansalliseen lainsäädäntöön, sillä ne olivat EU-lainsäädännössä hajallaan ja vaikeasti löydettävissä (HE 268/2014 vp, 124). Nykyisin kunnan mahdolliset menettelytavat kiinteistönluovutustilanteissa on siis yksiselitteisesti kuvattu myös Suomen lainsäädännössä, eikä kuntien keskuudessa pääsääntöisesti ole epätietoisuutta säännösten olemassaolosta (Järvinen 2016, 39).

Vaikka kunnat tiedostavat menettelytapasäännösten olemassaolon, ei uudistettu kuntalaki ole kuitenkaan selkeyttänyt kaikkia lain soveltamiseen ja ulkoisten kiinteistöarviointipalveluiden käyttöön liittyviä epäselvyyksiä. Tämä johtuu pitkälti siitä, että kuntalaissa tai sen esitöinä laaditussa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp) ei ole asetettu vaatimuksia tai ohjeita riippumattoman arvioitsijan laatimalle arviolle tai oikeaoppiselle arvonnääritykselle. Tulkinta siitä, miten lakia tulisi käytännössä soveltaa, jää kuntien vastuulle. Tämä on johtanut siihen, että kuntien keskuudessa ei ole selkeää ja johdonmukaista käytäntöä siitä, kuinka yksityiskohtaisesti kohteen arvonnäärityksen tulisi tapahtua, jos kiinteistöä ei myydä tarjouskilpailun perusteella (Järvinen 2016, 39). Toisaalta myös tarjouskilpailun julkisuus- ja avoimuusvaatimuksiin liittyen on ilmennyt tulkintaeroja eri osapuolten välillä (mm. KHO 23.1.2014 t. 148). Nykytilanteessa kohteen arvonnäärityksen oikeaoppisuus ja perusteluiden riittävyys selviävät käytännössä vasta asian edetessä oikeuskäsittelyyn mahdollisessa valitustilanteessa.

EU:n valtiontukisääntöjen vaikutuksista kuntien kiinteistökauppaan ja -vuokraukseen ei ole toteutettu Suomessa selvitystä, joka täyttäisi tieteelliselle julkaisulle asetetut vaatimukset. Aihepiiriin liittyen viime vuosina on kuitenkin julkaistu useampia opinnäytetöitä, joita on käsitelty seuraavaksi. Yleisesti opinnäytetöiden luotettavuuteen tulee kuitenkin suhtautua varauksella, sillä ne eivät välttämättä ole käyneet läpi tieteellistä vertaisarviointia.

Syksyllä 2016 kuntalain uudistukseen liittyen on julkaistu Lappeenrannan kaupungin toimeksiannosta AMK:n opinnäytetyö *EU:n valtioneuvoston päätösten vaikutukset kuntien kiinteistökauppaan ja vuokraukseen* (Järvinen 2016). Kyseinen opinnäytetyö käsittelee kattavasti, mitä EU:n valtioneuvoston päätöksiä kuntien kiinteistöluovutustoiminnassa tulee ottaa huomioon ja millaisissa tilanteissa kunnan tulee lain mukaan teettää arvio kohteen markkina-arvosta riippumattomalla arvioitsijalla. Opinnäytetyössä ei kuitenkaan käsitellä aihetta arvonnäytteen näkökulmasta tai paneuduta tarkemmin varsinaiseen arvonnäytteen prosessiin. Lisäksi kunnan kiinteistökauppojen kannalta keskeinen EU-lainsäädäntö on ehtinyt muuttua Järvisen opinnäytetyön jälkeen: vuosina 1997–2016 voimassa ollut maakauppoja koskeva Euroopan komission tiedonanto (EYVL 1997/C 209/3) korvattiin toukokuussa 2016 uudella yleisemmin valtioneuvoston päätöksiä käsittelevällä tiedonannolla (EUVL 2016/C 262/1).

Myös muu kuntien kiinteistöluovutusta ja valtioneuvoston päätöksiä käsittelevä julkinen tutkimus Suomessa perustuu pääasiassa kuntien viime vuosina teettämiin muutamiin opinnäytetöihin. Edellä mainitun Järvisen opinnäytetyön lisäksi muun muassa Lahden kaupunki on teettänyt vuonna 2016 AMK:n opinnäytetyön (Solonen 2016) liittyen menettelytapoihin, joita käytetään Lahden alueen asuintonttien vuokraamisessa ja myynissä. Solosen tutkimuksessa sivutaan myös EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Oulun kaupunki on teettänyt vuonna 2015 AMK:n opinnäytetyön kerros- ja rivitalotonttien hinnoittelun tueksi laadittavista selvityksistä (Kärki 2015). Kyseisessä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan käsitelty vertailtujen kaupunkien toimia valtioneuvoston päätösten huomioimisessa.

Edellä mainittujen lisäksi Vaasan kaupunki on teettänyt vuonna 2010 diplomityön (Birell 2010) keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikkaan liittyen. Birellin tutkimuksessa selvitettiin, millaisia menettelytapoja kunnat käyttävät tonttien hinnoittelussa ja luovutuksessa. Kyseisessä tutkimuksessa sivutaan lyhyesti valtioneuvoston päätöksiä. Birellin tutkimuksen julkaisuajankohdasta on kuitenkin jo aikaa, eikä kansallinen lainsäädäntö vielä tuolloin sisältänyt valtioneuvoston päätöksiä koskevaa sääntelyä.

Aiemmissa tutkimuksissa, kuntalain taustalla olevassa hallituksen esityksessä sekä aihetta käsitelleissä lehtiartikkeleissa on kaikissa useaan otteeseen todettu valtioneuvoston päätöksiä koskevien EU-sääntöjen olevan sekavia ja vaikeasti tulkittavia (Birell 2010, 43; HE 268/2014 vp, 12 & 123; Holopainen 2007, 11; Järvinen 2016, 39; Kuntaliitto 2010; Uudenmaan liitto 2007, 79). Kuntien kiinteistöluovutustoiminnan tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että lain tulkintaan ja arviointikäytäntöihin kohdistuisi mahdollisimman vähän epäselvyyttä. Ajankohtaista lainsäädäntöä ja sen soveltamista tarkastelevalle kokonaisvaltaiselle tutkimukselle on siis selkeästi tarvetta.

## **1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset**

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää valtioneuvoston lainsäädäntöön sekä kuntien kiinteistöluovutus- ja maanvuokraustoimintaan liittyvää kokonaisuutta. Kokonaisuus voidaan selkeyttää kolmeksi tutkimuskysymykseksi:

1. Miten lainsäädäntö velvoittaa kunnan määrittämään tontin markkina-arvon ja markkinavuokran, kun luovutuksensaajana on markkinatoimija?
2. Miten EU:n valtioneuvoston lainsäädäntöä on tulkittu toteutuneessa oikeuskäytännössä?
3. Miten suomalaiset kunnat määrittävät markkinatoimijoille luovutettavien tonttien markkina-arvon ja markkinavuokran?

Koska tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kattava ja syvälinen käsitys valtiontukia ja kunnan kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaan käsittelevästä kokonaisuudesta, käsitellään aihetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti käymällä läpi lainsäädäntöä, toteutunutta oikeuskäytäntöä sekä markkinakäytäntöjä. Tämä ilmenee myös edellä esitetyistä tutkimuskysymyksistä, joihin vastaaminen edellyttää laaja-alaista aiheeseen liittyvän aineiston tarkastelua. Tähän liittyen kuvassa 1 on havainnollistettu tutkimuskysymysten kohdistumista tutkimuksessa käsiteltävään aineistoon.



**Kuva 1 Tutkimuskysymysten kohdistuminen tutkimuksen eri osa-alueisiin**

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä selvitetään lainsäädäntöä tarkastelemalla, millaisia velvoitteita kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaan liittyy. Toisessa tutkimuskysymyksessä selvitetään toteutuneiden oikeustapausten perusteella, miten tuomioistuimet ja Euroopan komissio ovat lainsäädäntöä tulkinneet. Kolmannessa ja viimeisessä tutkimuskysymyksessä selvitetään haastattelututkimuksen avulla, millaisia toimintatapoja suomalaisilla kunnilla on tonttiensa markkinaehtoisuuden määrittelyyn liittyen. Edellä mainittujen lisäksi tutkimuksen alussa käsitellään kiinteistöarvioinnin teoriaa ja kiinteistöarviointitoimintaa Suomessa.

### 1.3 Tutkimuksen rajaus

Tutkimus on rajattu käsittelemään suomalaisten kuntien kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaa tilanteissa, joissa tulee huomioida valtiontukia koskeva sääntely. Valtiontukisäännökset tulee EU-lainsäädännön mukaan huomioida silloin, kun tuensaajana on ”taloudellista toimintaa harjoittava taho” ja kuntalain mukaan silloin, kun tuensaajana on ”kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva taho” (EUVL 2016/C 262/3, 6–8 kohta; Kuntal 130 §). Tutkimuskohteen yksiselitteiseksi rajaamiseksi seuraavaksi on lyhyesti käsitelty näitä käsitteitä.

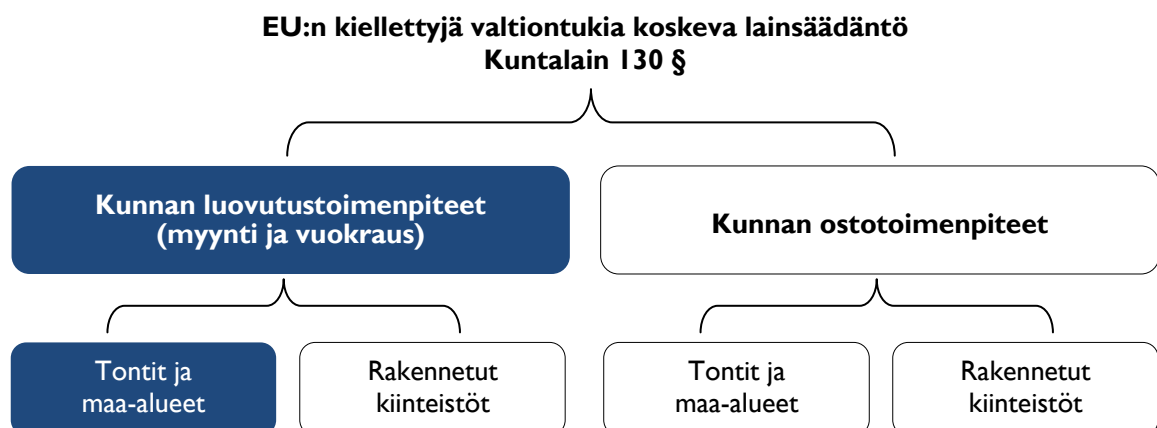
EU:n valtiontukitiedonannossa todetaan, että valtiontukisääntöjä tulee soveltaa silloin, kun tuensaajana on ”yritys” (EUVL 2016/C 262/3, 6–8 kohta). EU:n oikeuskäytännössä yritykset on määritelty ”taloudellista toimintaa harjoittavaksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta”. Valtiontukilainsäädäntöä sovelletaan siis kaikkiin sellaisiin tahoihin, jotka tarjoavat markkinoilla tavaroita ja palveluita. Tällaisia tahoja voivat olla sekä voittoa tavoittelevat että tavoittelemattomat yksiköt, eli esimerkiksi kansallisen lainsäädännön mukaiset yritykset, yhdistykset, urheiluseurat ja säätiöt. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako kyseinen taho taloudellista toimintaa. (EUVL 2016/C 262/3, 6–8 kohta.) Kuntalain 130 §:ssä puolestaan puhutaan ”kilpailutilanteessa markkinoilla toimivista”. Kuntalain taustalla olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kyseinen käsite rinnastetaan EU-valtiontukisäännösten ”taloudellista toimintaa” tarkoittavaan käsitteeseen (HE 268/2014 vp, 232). Tässä tutkimuksessa käytetään lyhennettä markkinatoimija, ja sillä tarkoitetaan EU-lainsäädännön ja kuntalain mukaista kilpailutilanteessa markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavaa tahoa.

Tutkimus keskittyy siis tarkastelemaan markkinaehtoisuuden määrittämistä tilanteissa, joissa kunta myy tai vuokraa kiinteistöjään markkinatahoille. Edellä tämän luvun kohdassa 1.1 todettiin, että kunnat voivat määrittää markkinaehtoisuuden joko tarjouskilpailulla tai riippumattoman asiantuntijan suorittamaan arviointiin perustuen. Tässä tutkimuksessa käsitellään kumpaakin näistä menettelytavoista painottaen kuitenkin riippumatonta arviointia.

Kunnat myyvät ja vuokraavat sekä rakennettuja että rakentamattomia kiinteistöjä, mutta aiheen laajuuden vuoksi tämä tutkimus on rajattu koskemaan kuntien omistamia tontteja ja muita rakentamattomia maa-alueita. Tehdyn rajauksen vuoksi työn osana toteutettavassa haastattelututkimuksessa on haastateltu nimenomaan kuntien tonttiasioista vastaavia henkilöitä. Toteutuneen oikeuskäytännön osalta on kuitenkin tarkasteltu rakentamattomia kiinteistöjä koskevien valtioneuvoston päätösten lisäksi myös rakennettuja kiinteistöjä koskevia tapauksia, sillä myös rakennettuja kiinteistöjä koskevissa tapauksissa annetaan valtioneuvoston päätösten soveltamisen kannalta oleellisia linjauksia. Edellä mainitun lisäksi tutkimus keskittyy pääasiassa kiellettyjen valtioneuvoston päätösten käsittelyyn rajaten yhteismarkkinoille soveltuvat valtiontuet tutkimuksen ulkopuolelle.

Toteutuneen oikeuskäytännön osalta tutkimuksessa on tarkasteltu sekä kansallisten tuomioistuinten että Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuja. Näiden osalta on tarkasteltu vain ilmaiseksi saatavilla olevia päätöksiä. Vaikka lainsäädännön osalta tutkimuksessa keskitytään pääasiassa voimassa olevaan ohjeistukseen, on oikeustapauksia haettu laajasti vuosilta 1997–2017. EU-tason ennakkotapauksia on haettu Suomen lisäksi myös muista EU-maista, sillä kaikki EU-tasolla annetut ratkaisut tarkentavat voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä. Oikeuskäytännön osalta on tarkasteltu sellaisia säännöksiä ja linjauksia, joissa tuomioistuimet tai komissio ovat ottaneet kantaa kiinteistön arvonnäilytykseen ja markkinaehtoisuuden määrittämiseen liittyviin tekijöihin.

Tutkimusaiheen toimintakenttää on havainnollistettu kuvassa 2, jossa tutkimuksen painopisteet on esitetty tummennetuissa ja ulkopuolelle rajatut toimenpiteet valkoisissa laatikoissa. Aihepiiriin liittyen on hyvä huomata, että kuntalain säännökset koskevat yhtäläisesti myös kunnan ostotoimenpiteitä, vaikka ne onkin tässä tutkimuksessa rajattu ulkopuolelle.



**Kuva 2 Tutkimuksen rajaus**

## 1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu teoreettisen viitekehyksen muodostavasta kirjallisuuskatsauksesta, oikeustapausanalyysistä sekä haastattelututkimuksena toteutettavasta empiirisestä osiosta. Tutkimus sisältää seitsemän lukua, joiden pääpiirteinen sisältö on kuvattu kuvassa 3. Luku 1 käsittää johdannon, jossa esitellään tutkimusaihe sekä perustellaan tutkimuksen tarpeellisuus. Johdannon jälkeiset luvut 2 ja 3 käsittelevät kiinteistöarvioinnin teoriaa sekä kunnan kiinteistönluovutusta ja maanvuokrausta koskevaa lainsäädäntöä. Nämä edellä mainitut kirjallisuuskatsauksena toteutettavat luvut luovat teoreettisen pohjan oikeustapausanalyysille ja empiiriselle osiolle. Luvun 4 oikeustapausanalyysissä tarkastellaan Euroopan unionin tuomioistuinten, Euroopan komission ja kansallisten tuomioistuinten antamia ratkaisuja valtiontukitapauksissa. Empiirisen osion luvuissa 5 ja 6 selvitetään haastattelututkimuksen toteutukseen liittyviä tekijöitä sekä esitetään saadut tulokset. Lopuksi luvussa 7 analysoidaan saatuja tuloksia suhteessa teoreettiseen viitekehykseen sekä esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

<b>Tutkimuksen tausta</b>	1. Johdanto
<b>Teoreettinen viitekehys</b>	2. Kiinteistöarviointi ja -arviointimenetelmät 3. Kuntien kiinteistökauppaa ja maanvuokrausta koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus
<b>Oikeustapausanalyysi</b>	4. Oikeuskäytäntö
<b>Empiirinen tutkimus</b>	5. Haastattelututkimuksen toteutus 6. Haastattelututkimuksen tulokset
<b>Tulosten analysointi</b>	7. Keskustelu ja johtopäätökset

Kuva 3 Tutkimuksen rakenne

## 1.5 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on toteutettu sisäkkäisenä yhden tapauksen tutkimuksena (embedded single case study) (Yin 2009, 24), jossa tutkittavana päätapauksena on markkinaehtoisuuden määrittäminen kuntien kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa. Menetelmä soveltuu hyvin tähän tutkimukseen, sillä tapaustutkimukselle tyypillisesti tutkimuksessa tarkastellaan ajankohtaista ilmiötä sen tosiasiallisessa kontekstissaan. Tässä tapauksessa ajankohtainen ilmiö on kuntien toiminta muuttuneessa lainsäädäntöympäristössä. Lisäksi Gerringin (2007, 40) mukaan tapaustutkimus soveltuu hyvin tilanteisiin, jolloin aihetta ei ole aiemmin juurikaan tutkittu tai sitä tutkitaan täysin uudella tavalla. Tässä tutkimuksessa kyseessä on ennestään tutkimatonta aihe. Kuntien tonttihinnoittelua on tutkittu aiemminkin, mutta aihetta ei ole kattavasti selvitetty valtiontukilainsäädännön näkökulmasta.

Tapaustutkimustyyppejä on useita erilaisia. Yinin (2009, 46) mukaan tapaustutkimukset voidaan jakaa yhden tapauksen ja useamman tapauksen tutkimuksiin. Stake (1995, 3) puolestaan luokittelee menetelmät itsessään arvokkaisiin, välineellisiin ja kollektiivisiin

tapaustutkimuksiin (intrinsic, instrumental and collective case study). Koska tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu ainutlaatuiseen tapaukseen, on kyseessä yhden tapauksen itsessään arvokas tutkimus. Tutkimuksen tarkoituksena ei siis ole ymmärtää markkinaehtoisuuden määrittämistä yleisenä ilmiönä vaan miten nimenomaan kuntien tulisi tehdä se. Tutkimuksessa halutaan ymmärtää juuri tämä tapaus hyvin kaikkine yksityiskohtineen (Stake 1995, 3). Tutkimuskohteena valittu aihe on hyödyllinen ja järkevä, sillä asiaa ei ole aiemmin juurikaan selvitetty ja kuntien toimintaa rajoittavat nykyisin erilaiset säännökset kuin esimerkiksi yksityisiä toimijoita.

Kolmannen luokittelun mukaan tapaustutkimus voidaan jakaa intensiiviseen ja ekstensiiviseen tapaustutkimukseen (Eriksson & Koistinen 2014, 18). Näistä tämä tutkimus täyttää pitkälti intensiivisen tapaustutkimuksen kriteerit, sillä tavoitteena on tuottaa kontekstuaalisuutta tietoa yhdestä tapauksesta. Erikssonin ja Koistisen (2014, 18) mukaan kontekstuaalisessa lähestymistavassa halutaan ymmärtää tutkittavaa ilmiötä osana tiettyä ympäristöä. Tämän tutkimuksen tapauksessa halutaan siis käytännössä ymmärtää, miten kunnat määrittävät tonttien markkinaehtoisuuden nykyisessä lainsäädäntöympäristössä. Kuvailemalla ja analysoimalla kuntien toimintaa suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja suomalaiseen kiinteistöarvointiympäristöön, on helpompi ymmärtää, miksi kunnat toimivat juuri niin kuin toimivat.

Tässä tutkimuksessa tutkimusasetelmana on poikkileikkaustutkimus (Eriksson & Koistinen 2014, 25), eli pääasiallisena tarkoituksena on kuvata kuntien toimintaa tutkimusentekojajankohtana. Lisäksi tutkimuksessa on joitakin piirteitä myös Erikssonin ja Koistisen (2014, 25) määrittelemästä ennen-jälkeen -tutkimuksesta, jossa yleensä tarkastellaan jotain ilmiötä kahtena eri ajankohtana: nimensä mukaisesti ennen ja jälkeen jonkin kriittisen tapahtuman. Tässä tutkimuksessa haastateltavilta on esimerkiksi tiedusteltu, miten kuntien toiminta on muuttunut valtioneuvostolainsäädännön ja kuntalain vaikutuksesta. Pääpaino tutkimuksessa on siis muutoksen jälkeisessä toiminnassa, mutta osana tutkimusta on sivuttu myös tapahtunutta muutosta.

Koska tutkimus toteutettiin sisäkkäisenä yhden tapauksen tutkimuksena, lähestyttiin tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä tarkastelemalla useita siihen vaikuttavia analyysiyksiköitä. Analyysiyksiköiden valinnassa huomioitiin Xiaon ohjeiden (2012, 2) mukaisesti tutkimukselle asetetut tavoitteet sekä valitut tutkimuskysymykset. Alemmanasteiset analyysiyksiköt ovat päätapaukseen vaikuttavia tekijöitä ja niiden tarkoituksena on jäsentää tutkittavaa päätapausta. Tässä tutkimuksessa päätapausta, markkinaehtoisuuden määrittämistä kuntien kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa, on lähestytty seuraavien analyysiyksiköiden avulla:

- yleisesti hyväksytyt arvostusstandardit ja arviointimenetelmät
- markkina-arvon ja markkinavuokran määritelmä ja tarkkuus
- EU:n valtioneuvostolainsäädäntö
- kuntalainsäädännön asettamat vaatimukset
- tarjouskilpailu
- ulkopuoliset kiinteistöarvointipalvelut
- kunnan sisäinen arvonnäily
- kuntien eri toimintatapojen vahvuudet ja heikkoudet

Kokonaisuutena tutkimus on laadullinen ja jakautuu kolmeen osioon: kirjallisuuskatsaukseen, oikeuskäytännön tarkasteluun sekä haastattelututkimukseen. Kirjallisuusosion



tarkoituksena on tarjota tutkimukselle teoreettinen viitekehys, jonka keskeisiä tuloksia verrataan tutkimuksen myöhempiin osioihin. Tutkimuksen teoreettinen osuus muodostuu aihevalinnan vuoksi pitkälti erilaisista kiinteistöarviointia koskevista standardeista ja valtiontukitapauksia koskevasta lainsäädäntömateriaalista. Muuna aineistona tutkimuksessa on käytetty oikeustapauksia sekä haastatteluja. Useampien aineistojen käyttäminen on tapaustutkimukselle tyypillistä (Yin 2009, 2; Eriksson & Koistinen 2014, 27), ja sillä on pyritty rikastamaan ilmiön kuvausta sekä tietämystä tarkasteltavasta tapauksesta.

Oikeustapausten osalta käytetty aineisto muodostuu Euroopan unionin tuomioistuinten tuomioista, Euroopan komission päätöksistä sekä Suomen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä. Näiden lisäksi aineisto käsittää myös kaksi aivan tuoretta hallinto-oikeuden päätöstä. Aineisto on saatu EU-tason oikeustapausten osalta EUR-Lex- tietopankista (EUR-Lex 2017) ja kansallisten oikeustapausten osalta pääosin Finlex-tietokannasta (Finlex 2017). Oikeustapausanalyysin toteutusta on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

Haastattelututkimus toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, ja tutkimusta varten haastateltiin asiantuntijoita 11 eri kunnasta. Kunnissa työskenteleviltä tonttipuolen asiantuntijoilta katsottiin saatavan eniten tietoa siitä, miten tonttikauppojen ja maanvuokrausten markkinaehtoisuus käytännössä määritetään kunnissa. Haastattelurunkona käytettiin tutkimuksen liitteissä esitettyä listaa käsiteltävistä teemoista. Teemoista keskusteltiin haastateltavien kanssa vapaassa järjestyksessä. Haastattelututkimuksen toteutusta on käsitelty tarkemmin luvussa 5.

Tässä tutkimuksessa on pyritty huomioimaan myös tapaustutkimukseen liitetyt heikkoudet, jotka on Yinin (2009, 14–15) mukaan jaettavissa kolmeen kategoriaan. Ensinnäkin tapaus-tutkimusta on kritisoitu sen epätäsmällisyydestä ja perusteellisuuden puutteesta sekä siitä, että tutkijat ovat antaneet omien mielipiteidensä vaikuttaa liikaa tutkimustuloksiin tai johtopäätöksiin. Tähän on kiinnitetty tutkimuksessa huomiota lähestymällä aihetta mahdollisimman objektiivisesti sekä pyrkimällä dokumentoimaan esimerkiksi haastattelu-tutkimuksen tulokset mahdollisimman huolellisesti myös suoria haastatteluotteita käyttäen.

Toisena kritisoinnin aiheena on ollut tutkimusten heikko yleistettävyys (Yin 2009, 14–15). Nykyisen tapaustutkimusta koskevan teorian mukaan tätä ei kuitenkaan nähdä ongelmalliseksi (Eriksson & Koistinen 2014, 37). Erityisesti itsessään arvokkaiden tapaustutkimusten kohdalla päätarkoituksena onkin yleistämisen sijaan tuottaa yksityiskohtaista ja täsmäntä-vää tietoa tutkitusta aiheesta (Eriksson & Koistinen 2014, 37). Tässäkään tutkimuksessa tärkeää ei ole löytää menettelytapaa, jota kaikki kunnat noudattaisivat, vaan ennemminkin tuoda esiin haastateltavien näkemyksiä ja kokemuksia heidän toimintatavoistaan.

Kolmantena tapaustutkimuksen heikkoutena on pidetty tutkimuksenteon hitautta ja sitä, että laajan kokonaisuuden monipuolinen käsittely saattaa johtaa lopulta lukukelvottomaan lopputulokseen (Yin 2009, 14–15). Tähän liittyen esimerkiksi Xiaon (2012, 3) ja Yinin (2009, 52) mukaan sisäkkäisen yhden tapauksen tutkimuksen haasteena voi nimenomaan olla se, että tutkimuksen edetessä tutkija ajautuu analysoimaan liian yksityiskohtaisesti alemman tason analyysiyksiköitä ja unohtaa ns. palata takaisin päätapauksen pariin. Tämä saattaa johtaa siihen, että varsinaisen ilmiön tarkastelu muuttuu liialliseksi kontekstin tarkasteluksi (Xiao 2012, 3; Yin 2009, 52). Tämäkin tutkimus on tapaustutkimuksille tyypillisesti laaja, mutta tutkimuksen luettavuutta on pyritty parantamaan selkeällä eri aihealueiden jäsentelyllä. Tutkimuksessa on myös määritelty kolme selkeää tutkimus-kysymystä, joihin vastaamisen ympärille koko tutkimus on rakennettu.

## 2 Kiinteistöarviointi ja –arviointimenetelmät

EU:n valtioneuvoston asetuksen mukaan kunta voi määrittää markkinatoimijalle luovutettavan kohteen markkina-arvon avoimen tarjouskilpailun lisäksi riippumattomaan asiantuntija-arvioon perustuen. Määritetyn markkina-arvon tulee perustua yleisesti hyväksyttyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta). Tähän liittyen tässä luvussa tarkastellaan aluksi yleisesti kiinteistöarviointia sekä markkina-arvon määritelmää, minkä jälkeen keskitytään alan yleiseen sääntelyyn ja arviointitoimintaa ohjaaviin standardeihin. Luvun lopuksi luodaan katsaus kiinteistöarvioinnissa yleisesti käytettyihin arviointimenetelmiin.

### 2.1 Kiinteistöarviointi

Kiinteistöarvioinnilla tarkoitetaan kiinteistöomaisuuden arvon määrittämistä perustuen kohteen ominaisuuksiin, tuotto-odotukseen sekä markkina-asemaan tietyllä hetkellä (Kasso 2014b, 241). Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaikki kiinteistön arvoon vaikuttavat tekijät, jotka jaetaan tavallisesti kolmeen ryhmään: yleiset arvotekijät, sijaintitekijät sekä kohdekohtaiset arvotekijät (Kasso 2014b, 249–250). Yleisiä arvotekijöitä ovat markkina-tilanteeseen sekä yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen tilanteeseen liittyvät tekijät, kuten talouden kehitys, työllisyys, korkoympäristö sekä kysyntä ja tarjonta. Sijaintitekijöihin sen sijaan kuuluvat muun muassa alueen arvostustaso, palveluverkosto, lähialueen muut toiminnot sekä kulkuyhteydet ja saavutettavuus. Kohdekohtaiset arvotekijät liittyvät esimerkiksi kaavamääräyksiin, rakennuksen fyysisiin ominaisuuksiin sekä maapohjan ja tilojen hallintaoikeuksiin. (Kasso 2014b, 249–250.)

Kiinteistöarvioinnin lopputuloksen kannalta on oleellista tiedostaa, että hinta ja arvo tarkoittavat eri asioita. Hinta on kiinteistöomaisuudesta pyydetty, tarjottu tai maksettu hinta (Viitanen & Falkenbach 2013, 13). Siihen vaikuttavat aina tietyn myyjän tai ostajan omat resurssit, motivaatio sekä mahdolliset erityisintressit (Viitanen & Falkenbach 2013, 13). Kyseessä on siis subjektiivinen käsite, minkä vuoksi hinta voi vaihdella tilanteesta riippuen suurestikin (Kasso 2014b, 239). Hinta saattaa myös poiketa arvosta, joka puolestaan on objektiivinen suure (Kasso 2014b, 239). Arvo on mielipide joko todennäköisimmästä omaisuudesta vaihdossa maksetusta hinnasta tai omaisuuden omistamisen hyödyistä (Viitanen & Falkenbach 2013, 13). Arvo pystytään periaatteessa aina määrittämään jollain kokemusperäisellä menetelmällä (Kasso 2014b, 239).

Kiinteistöomaisuudella voi olla useita erilaisia arvoja (IVSC 2017, 17). Kansainvälisissä arviointistandardeissa (International Valuation Standards, IVS) mainittuja arvoja ovat muun muassa markkina-arvo (*market value*), markkinavuokra (*market rent*), ns. oikeudenmukainen arvo (*equitable value*), investointiarvo (*investment value*), synergia-arvo (*synergistic value*) sekä likvidointiarvo (*liquidation value*) (IVSC 2017, 17). Lisäksi muista kuin IVS:n mukaisista arvoista mainitaan kansainvälisten tilinpäätösstandardien IFRS:n mukainen käypä arvo (*fair value*) (IVSC 2017, 18).

Kiinteistöarvioinnissa kiinteistöomaisuus arvioidaan markkina-arvon perusteella (Kasso 2014b, 241). Markkina-arvolla (*market value*) tarkoitetaan todennäköisintä kauppahintaa, joka olisi saatavilla hypoteettisessa vaihdossa vapailla ja avoimilla markkinoilla (IVSC 2017, 18). Koska tämä tutkimus keskittyy siihen, miten kuntien kiinteistöomaisuus arvioidaan niiden myydessä tai vuokratessa rakentamattomia kiinteistöjään, on tutkimuksessa tarkastelun kohteena nimenomaan kiinteistöjen markkina-arvo ja markkina-

vuokra. IVSC:n (International Valuation Standards Council) tarkat määritelmät markkina-arvosta ja markkinavuokrasta ovat seuraavanlaiset:

***”Markkina-arvo (market value)** on arvioitu rahamäärä, jolla hyödyke tai vastuu arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa”. (IVSC 2017, 18; suom. Viitanen & Falkenbach 2013, 8.)*

***”Markkinavuokra (market rent)** on arvioitu rahamäärä, jolla oikeus kiinteistöön saataisiin vuokrattua arvopäivänä liiketoimintaan halukkaiden toisistaan riippumattomien vuokrantajan ja vuokralaisen välillä tavanomaisin vuokrahdoin asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitsevasti ja ilman pakkoa.” (IVSC 2017, 21; suom. Viitanen & Falkenbach 2013, 8.)*

Markkina-arvo kuvastaa omaisuuden arvoa annettuna arvopäivänä ottaen huomioon nimenomaan kyseisellä hetkellä vallitsevan markkinatilanteen ja olosuhteet (IVSC 2017, 19–20). Potentiaalisen ostajan oletetaan ottavan huomioon ajankohtaiset markkina-odotukset ja maksavan vain sen hinnan, mitä markkinat vaativat. Ostajan ei siis oleteta perustavan päätöstään sellaisiin epärealistisiin tai kuvitteellisiin markkinoihin, joita ei voida osoittaa olevan olemassa. Markkina-arvon osalta tulee myös huomioda, että se heijastaa omaisuuden arvoa sen parhaassa ja tuottavimmassa käytössä. Kyseinen käyttö voi olla joko kiinteistön nykyinen tai jokin muu vaihtoehtoinen käyttö, kunhan se on juridisesti sallittu ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen. Paras ja tuottavin käyttötapa määritellään sen mukaan, mikä käyttötarkoitus markkinaosapuolella on kaupanteon yhteydessä mielessään. (IVSC 2017, 19–20.)

Tarkasteltaessa markkina-arvon käsitettä on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen liittyvään epävarmuuteen. Epävarmuudella tarkoitetaan yhden arvioitsijan määrittämään markkina-arvoon liittyvää epävarmuutta (French & Gabrielli 2004, 486). Sillä ei siis tarkoiteta kahden arvioitsijan määrittämien markkina-arvojen välistä eroavaisuutta, jota kutsutaan varianssiksi (French & Gabrielli 2004, 486). Markkina-arvoa ei voida koskaan määrittää täysin varmasti, koska kyseessä on aina teoreettinen arvo (Geltner ym. 2006, 273). Arvioinnin epävarmuus aiheutuu kiinteistömarkkinoiden tehottomuudesta ja markkinainformaation epätäydellisyydestä eli siitä, että tietoa ei ole helposti ja runsaasti saatavilla (Geltner, Bryan & Schwann 2003, 1047). Toinen informaation vertailtavuutta ja hyödynnettävyyttä heikentävä tekijä on markkinoilla vaihdettavien hyödykkeiden heterogeenisyys (Shapiro ym. 2013, 1–2).

Koska markkina-arvo kuitenkin johdetaan tähän kiinteistömarkkinoilla saatavilla olevaan epätäydelliseen informaatioon perustuen, esiintyy määritetyssä arvossa aina jonkin verran satunnaisvaihtelua (Geltner ym. 2006, 273). Tästä tietystä epävarmuuden asteesta huolimatta kiinteistöarvioinnin tehtävänä on esittää markkina-arvosta aina niin tarkka arvio kuin mahdollista. Lopullinen arvion tarkkuus riippuu arvioitsijan ammattitaidosta ymmärtää markkinaolosuhteiden muutoksia ja niiden vaikutusta markkina-arvoon (Shapiro ym. 2013, 4).

## 2.2 Kiinteistöarvointitoiminta

Kiinteistöarvointitoiminta on osittain laissa säänneltyä toimintaa, mutta suurimmaksi osaksi se perustuu alan sisäiseen itsesääntelyyn. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan kiinteistöarvointia tämän itsesääntelyn näkökulmasta, eli miten alan sisällä syntyneet standardit ja normit ohjaavat arvointitoimintaa. Alaluvuissa keskitytään vastaamaan seuraaviin kiinteistöarvointitoiminnan kannalta oleellisiin kysymyksiin: kuka voi tehdä kiinteistöarviointeja, mitä arvioinnissa tulee ottaa huomioon ja millainen itse arvio-lausunnon täytyy olla.

### 2.2.1 Kiinteistöarvointitoiminnan sääntely Suomessa

Kiinteistöarvointitoiminta jakautuu Suomessa lakisääteiseen ja vapaaehtoiseen arviointiin (Kasso 2014b, 244–245). Lakisääteiset arvointitehtävät perustuvat muun muassa kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995), maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), vesilaissa (264/1961) sekä lunastuslaissa (603/1997) mainittuihin säännöksiin. Lakisääteisestä arvioinnista vastaavat pääasiassa lain määräämät viranomaiset, kuten Maanmittauslaitoksen toimitusinsinöörit. Muistakin yksittäisistä laeista löytyy viittauksia lakisääteisiin arvointitehtäviin, mutta nimenomaista kiinteistöarvointitoimintaa koskevaa sääntelyä ei Suomen lainsäädännössä ole. Tämän vuoksi arvointitoiminta perustuukin Suomessa pääasiassa vapaaehtoisuuteen ja näitä vapaaehtoisia arvioita voi periaatteessa tehdä kuka tahansa, jolta löytyy riittävästi osaamista. (Kasso 2014b, 244–245.) Vapaaehtoisia arvioita käytetään muun muassa osto- ja myyntitilanteissa sekä tilanteissa, joissa tarvitaan luotto- ja vakuusarviointeja (Virtanen 1990, 11).

Vaikka lainsäädännössä ei nimenomaisia kiinteistöarvointitoimintaa koskevia säännöksiä olekaan, on kiinteistörahasolain (1173/1997) vuonna 2010 voimaan tullut muutos (651/2009) kuitenkin tehnyt arvointitoiminnasta välillisesti ”lakisäänteistä” (Kasso 2014b, 245–246). Lakiuudistuksen yhteydessä kiinteistörahasolakiin lisättiin muun muassa Keskuskauppakamarin kiinteistöarvointilautakuntaa sekä kiinteistöarvioitsijoiden valvontaa koskevat säännökset. Jo ennestään laissa säädettiin, että kiinteistörahasolain mukaisten arvioitsijoiden tulee olla riippumattomia ja ulkopuolisia Keskuskauppakamarin hyväksymiä kiinteistöarvioitsijoita (KHK). (Kasso 2014b, 245–246.) Kasson (2014b, 245–246) mukaan suurin osa ammattimaisista arvioitsijoista noudattaa vastaavanlaisia periaatteita muussakin kuin kyseisen lain mukaisessa toiminnassa.

Arvointitoiminta ei siis Suomessa ole luvanvaraista, vaan se perustuu pääasiassa alan sisäiseen ja vapaaehtoiseen sääntelyyn (Kasso 2014b, 244). Tästä itsesääntelystä vastaavat nykyisin erilaisten standardien ja ohjeistusten lisäksi Keskuskauppakamarin kiinteistöarvointilautakunta sekä Suomen Kiinteistöarvointiyhdistys ry, jäljempänä SKAY (SKAY 2017). Suomessa otettiin vuonna 1994 käyttöön ammattimaisten arvioitsijoiden auktorisointijärjestelmä, ja nykyisin Kiinteistöarvointilautakunta vastaa tästä auktorisointitoiminnasta. SKAY:n tehtäviin puolestaan kuuluu kiinteistöarvointitoiminnan kehittäminen Suomessa. (SKAY 2017.) Auktorisointijärjestelmä sekä yleisesti hyväksytyt arvointistandardit muodostavat alan itsesääntelyn kannalta merkittävän kokonaisuuden, minkä vuoksi niitä molempia on käsitelty seuraavaksi tarkemmin.

Kuten edellä todettiin, auktorisointijärjestelmän hoitamisesta vastaa nykyisin Keskuskauppakamarin Kiinteistöarvointilautakunta. Lautakunta huolehtii muun muassa kiinteistöarvioitsijakokeiden järjestämisestä ja tarkastamisesta sekä auktorisointien myöntämisestä ja myöhemmästä valvonnasta (KKS 2009, 3–4). Lautakunnan tehtävät

jakautuvat lakisääteisiin ja ei-lakisääteisiin tehtäviin sen mukaan, onko kyse kiinteistö-arviointiyhteisöihin ja Keskuskauppakamarin hyväksymiin kiinteistöarvioitsijoihin (KHK) vai auktorisoituihin kiinteistöarvioijiin (AKA) liittyvistä tehtävistä. KHK-arvioitsijat hoitavat heille kiinteistörahastolaissa, arvopaperimarkkina-laissa (746/2012), kiinnitys-luottopankkilaissa (688/2010) ja sijoitusrahastolaissa (48/1999) osoitettuja lakisääteisiä tehtäviä, kun taas AKA-arvioijat toimivat alan itsesääntelyn nojalla puolueettomina ja riippumattomina arvioitsijoina. (KKS 2009, 3–4.) Käytännössä kuitenkin sekä KHK- että yleisauktorisoidut AKA-arvioijat ovat suorittaneet saman kiinteistöarvioitsijakokeen, jolloin useimmilla arvioitsijoilla on molemmat tutkinnot (Kasso 2014b, 247). Järjestelmän selkeyttämiseksi muun muassa Kasso (2014b, 248) on ehdottanut osin päällekkäisten järjestelmien yhdenmukaistamista.

AKA-koe on mahdollista suorittaa kolmella eri auktorisoinnin osa-alueella, joita ovat asuntoauktorisointi, maa- ja metsätalouskiinteistöauktorisointi sekä yleisauktorisointi (Kasso 2014b, 247). Kaksi ensimmäistä ovat erikoisauktorisointeja ja oikeuttavat tekemään auktorisoituja arviointeja vain kyseisellä osa-alueella. Yleisauktorisointi kattaa kaikkien edellä mainittujen osa-alueiden lisäksi sekä toimitilojen että erityiskohteiden arvioinnit. (Kasso 2014b, 247.) Kiinteistöarvioitsijakokeeseen osallistuvan tulee olla riittävän ammattitaitoinen ja pätevä, eli käytännössä henkilöllä tulee olla vähintään kolmen vuoden työkokemus ja soveltuva korkeakoulututkinto tai viiden vuoden työkokemus ja hyväksyttävä koulutus (K3 2009, 6). Lisäksi arvioitsijakokeeseen voi erityisestä syystä päästä myös henkilö, jolla ei ole asianmukaista tutkintoa tai soveltuvaa koulutusta, jos hänellä on vähintään 10 vuoden työkokemus kiinteistöarvioinnista (K3 2014, 3).

Sen lisäksi, että auktorisoidut kiinteistöarvioitsijat ovat suorittaneet ammattitaidon mittaavan pätevyyskokeen, he sitoutuvat noudattamaan arviointitoiminnassaan kiinteistö-arviointilautakunnan sääntöjä, hyvää kiinteistöarviointitapaa sekä IVSC:n antamia kansainvälisiä arviointistandardeja ja muita ohjeita (K3 2012; K3 2009, 8). Kiinteistö-arviointilautakunnan alainen valvontajaosto myös valvoo edellä mainittujen tekijöiden noudattamista kolmella eri tavalla: vuosivalvonnalla, arviokirjojen laatuvalvonnalla sekä mahdollisuudella valittaa arvioitsijan suorittamasta työstä (K3 2014, 4).

Yleensä Suomessa ammattimaista arviointitoimintaa harjoittavat henkilöt ovat joko AKA- tai KHK-arvioitsijoita, mutta myös osa laillistetuista kiinteistönvälittäjistä (LKV) harjoittaa välitystoiminnan ohella arviointitoimintaa (Kasso 2014b, 239). LKV-nimikettä käyttävät henkilöt ovat suorittaneet Keskuskauppakamarin järjestämän kirjallisen LKV-kokeen, johon osallistumiseen ei ole erillisiä pätevyysvaatimuksia (K3 2017f). Vaikka Keskuskauppakamari järjestää LKV-kokeen, se ei kuitenkaan valvo kiinteistönvälittäjien toimintaa samalla tapaa kuin kiinteistöarvioitsijoiden tapauksessa. Kiinteistönvälitysliikkeiden valvonnasta vastaavat lähtökohtaisesti aluehallintovirastot, joiden ohella myös Suomen Kiinteistönvälittäjäliitto ry (SKVL) valvoo jäsenyritystensä toimintaa. (K3 2017f.)

Suomessa on yhteensä 247 AKA-arvioijaa, joista yleisauktorisoituja on 162, asuntoauktorisoituja 48 ja maa- ja metsätalousauktorisoituja 37 (lokakuun 2017 tilanne, K3 2017e). KHK-arvioitsijoita on 159 henkilöä (K3 2017e). AKA- ja KHK-auktorisoinnit ovat voimassa toistaiseksi ja hyväksymisen edellytyksien täyttymistä seurataan vuosittain (K3 2009, 10). Laillistettuja kiinteistönvälittäjiä (LKV) on Suomessa merkittävästi enemmän kuin AKA- ja KHK-arvioitsijoita, esimerkiksi pelkästään huhtikuussa 2017 järjestetyssä LKV-kokeessa pätevyyden sai 252 henkilöä (K3 2017f). LKV-kokeita järjestetään kaksi kertaa vuodessa (K3 2017c). Pätevyys on kokeen suorittamisen jälkeen elinikäinen (K3

2017f), eikä siihen liity vastaavaa vuosittaista seurantaakin kuin AKA- ja KHK-arvioitsijoiden tapauksessa. LKV-pätevyyteen liittyen tulee huomioda, että kokeessa on koemateriaalina laaja joukko asuntokauppaa koskevaa kirjallisuutta, mutta ei kiinteistöarviointia koskevaa kirjallisuutta (K3 2017g).

Virallisten Keskuskauppakamarin hyväksymien AKA-, KHK- ja LKV-pätevyyksien lisäksi vuonna 2017 markkinoille on ilmestynyt myös uusi kiinteistöarviointimestari-titteliin johtava koulutus (Remax 2017). Suomenkielisen tittelin lisäksi kyseisen tutkinnon suorittaneet käyttävät myös kansainvälistä titteliä Property Valuation Specialist (PVS) (Remax 2017). Tutkinnon pätevyyteen liittyen tulee huomioda, että kyseessä on kiinteistönvälitysliike Remax:in työntekijöilleen järjestämä koulutus (Remax 2017), ei Keskuskauppakamarin hyväksymä virallinen koulutus.

### **2.2.2 Kiinteistöarviointitoimintaa ohjaavat standardit ja ohjeistukset**

Kiinteistöarviointitoiminnan perustuessa alan itsesääntelyyn on yleisesti hyväksyttyjen kansainvälisten arviointistandardien noudattamisesta tullut yleinen vaatimus alalla (Kasso 2014b, 263). Suomessa auktorisoitujen kiinteistöarvioitsijoiden tulee Keskuskauppakamarin kiinteistöarviointilautakunnan mukaan noudattaa IVSC:n antamia kansainvälisiä arviointistandardeja ja muita ohjeistuksia (K3 2012). Lisäksi auktorisoitujen arvioitsijoiden tulee noudattaa Keskuskauppakamarin Hyvää kiinteistöarviointitapaa koskevia määräyksiä (K3 2000).

IVSC eli Kansainvälinen Arviointistandardi –neuvosto (International Valuation Standards Council) on riippumaton ja aatteellinen yksityinen järjestö, jonka tarkoituksena on palvella yleistä etua (IVSC 2017, 1–2). IVSC:n julkaisemat standardit ohjaavat suorittamaan arvioinnin yleisesti hyväksyttyjen arviointimenetelmien ja periaatteiden mukaisesti. Standardien tarkoituksena on edistää yhdenmukaisten arviointikäytäntöjen soveltamista alalla sekä varmistaa arviointiprosessien läpinäkyvyys ja johdonmukaisuus. Tavoitteena on myös lisätä arviointipalveluiden käyttäjien luottamusta siihen, että arviointi on suoritettu riippumattomasti ja asianmukaisia menettelytapoja noudattaen. Velvoittavuudeltaan standardit sisältävät kahdenasteisia ohjeita: vaatimuksia sekä muuta ohjeellista informaatiota. Standardien asettamia vaatimuksia tulee aina noudattaa kaikissa IVS:n mukaisissa arvioinneissa, kun taas ohjeellisen informaation tarkoituksena on ohjata kohti yhtenäisempiä arviointikäytäntöjä. (IVSC 2017, 1–2.)

Vaikka Suomessa Keskuskauppakamarin auktorisoimien kiinteistöarvioitsijoiden tulee toiminnassaan noudattaa IVSC:n julkaisemia standardeja, ei IVSC ole ainoa kansainvälinen taho, joka julkaisee säännöllisesti arviointitoimintaa koskevia yleisiä standardeja. Esimerkiksi The Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) julkaisee The RICS Red Book –nimistä julkaisua, joka perustuu IVS:ssä asetettuihin standardeihin (RICS 2017). RICS on Iso-Britanniasta lähtöisin oleva ja nykyisin kansainvälisesti toimiva yhteisö, joka myöntää akkreditoiteja kiinteistö- ja rakennusalan ammattilaisille (RICS 2017). RICS:n arviointistandardien mukaisen auktorisoinnin suorittaneet arvioitsijat käyttävät nimitystä MRICS (RICS 2017). Myös Suomessa osalla kiinteistöarvioitsijoista on AKA-auktorisoinnin lisäksi RICS:n auktorisointi. Muista kansainvälisesti toimivista yhteisöistä voidaan mainita Euroopan talousyhteisön piirissä toimiva TEGoVA (The European Group of Valuers' Associations). TEGoVA julkaisee Eurooppalaisia Arviointistandardeja (EVS, European Valuation Standards) (TEGoVA 2017).

### 2.2.3 Kiinteistöarviointipalvelut ja raportointi

Suomessa kiinteistöarviointipalveluita tarjoavat edellä kuvatun mukaisesti sekä auktorisoidut kiinteistöarvioitsijat että laillistetut kiinteistönvälittäjät. Välttämätön tarve näille ammattilaisten tarjoamille kiinteistöarviointipalveluille johtuu Shrapiron ym. (2013, 1) mukaan kiinteistömarkkinoiden epätäydellisyydestä, kohteiden heterogeenisyydestä sekä omistus- ja hallintaoikeuksien monimutkaisuudesta. Suomessa asiantuntijat tarjoavat laajasti erilaisia arviointipalveluja, vapaamuotoisemmasta konsultoinnista IVS:n mukaisiin arvioihin. Kuntien kiinteistönluovutusta varten laadittujen arviointien tulee EU:n valtiontukisäännösten mukaan perustua yleisesti hyväksyttyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta). Tämän vuoksi seuraavaksi käsitellään arviolausuntoja keskittyen IVSC:n raportoinnille asettamiin vaatimuksiin.

Arviolausunnolta vaadittu yksityiskohtaisuus riippuu kohteen monimutkaisuudesta sekä arvion käyttötarkoituksesta ja tilaajan tarpeista (IVSC 2017, 14–15). Sekä kokonaisvaltaiset tyyliltään kuvailevat lausunnot että lyhyet tiivistelmäraportit ovat IVSC:n mukaan hyväksyttyjä. Vaatimuksena on kuitenkin, että lausunnon tulee olla selkeä ja välittää tilaajalle kaikki tarpeellinen informaatio arviointiprosessiin ja sen lopputulokseen liittyen. Lausunnosta tulee myös käydä ilmi arvion epävarmuuteen liittyvät tekijät. (IVSC 2017, 14–15.) Tarkemmin eriteltynä sisällölle asetetut vähimmäisvaatimukset käsittävät seuraavat osa-alueet (IVSC 2017, 9–11 & 14–15):

- |  |   |
|--|---|
| 1. Arvioitsijan yksilöinti ja asema                    | 9. Oletukset ja erityisoletukset                          |
| 2. Asiakkaan ja muiden aiottujen käyttäjien yksilöinti | 10. Arviolausunnon muoto                                  |
| 3. Arvioitavan kohteen yksilöinti                      | 11. Käyttöä, jakelua ja julkaisua koskevat rajoitukset    |
| 4. Arvioinnin tarkoitus                                | 12. Vahvistus arvioinnin suorittamisesta IVS:n mukaisesti |
| 5. Arvon perusta                                       | 13. Käytetyt arviointimenetelmät                          |
| 6. Arvopäivä   | 14. Käytetyt syöttötiedot                                 |
| 7. Selvitysten laajuus                                 | 15. Määritetty arvo ja perustelut                         |
| 8. Käytetyn informaation luonne ja lähde               | 16. Arvioraportin päiväys                                 |

Edellä todetun mukaisesti markkina-arvon määrittämiseen sisältyy aina jonkin verran epävarmuutta, minkä vuoksi kaksi arvioitsijaa päättyy arvioinnissaan harvoin täysin samaan lopputulokseen. Yksi mahdollinen keino varmistua lopputuloksen luotettavuudesta on teettää kohteesta useampi arvio. Toinen IVS:n mukainen keino on tilata alkuperäisen lausunnon tai lausuntojen lisäksi toiselta arvioitsijalta ns. tarkistuslausunto (valuation review) alkuperäisestä arvioinnista (IVSC 2017, 15). Esimerkiksi tilanteessa, jossa kahden alkuperäisen arvion lopputuloksena on saatu kaksi merkittävästi toisistaan poikkeavaa lopputulosta, voi olla perusteltua ja kustannustehokasta tilata tarkistuslausunto kolmannen arvion sijasta. Tällöin kolmas arvioitsija voi esimerkiksi kommentoida vain arviolausuntojen eroja ja sitä, mistä ne johtuvat.

Tarkistuslausunnossa arvioitsija voi kommentoida alkuperäisestä lausunnosta tilaajan tarpeelliseksi katsomia asioita (IVSC 2017, 15). Tarkistusarvio voi tarvittaessa sisältää arviointitoimenpiteitä ja arvioitsijan oman näkemyksen kohteen arvosta, mutta kumpikaan näistä ei ole välttämätöntä (IVSC 2017, 5). Tarkistuslausunnon tulee sisältää vähintään yllä mainitut kohdat 1–12 tavallisen arvion vaatimuksista sekä lisäksi tiedot alkuperäisestä

lausunnosta ja siinä käytetyistä syöttötiedoista ja oletuksista (IVSC 2017, 9–11 & 15). Tarkistuslausunnossa esitetyt johtopäätökset tulee myös perustella (IVSC 2017, 15).

IVSC:n mukaan määritetyn markkina-arvon tulee heijastaa markkinaolosuhteita ja markkinan tilaa arviointihetkellä (IVSC 2017, 19). Esimerkiksi Kasson (2014b, 257) mukaan jokaisen arviolausunnon tulisi sisältää jonkinlainen selvitys vallitsevasta markkinatilanteesta. Kanervan, Palmun ja Ridellin (1991, 18) mukaan markkina-analyysissä tulisi ottaa huomioon muun muassa yleiset markkinatekijät (yleinen taloudellinen tilanne, korkotaso), alueelliset markkinatekijät (alueen elinkeinorakenne, työllisyys, kasvunäkymät) sekä kohteen markkinatilanne (kysyntä ja tarjonta). Lisäksi markkina-analyysissä tulisi tarkastella myös tulevaisuuden näkymiä, esimerkiksi alueen tulevaa kehitystä ja vireillä olevia hankkeita (Kanerva ym. 1991, 18). Kasson (2011, 251) mukaan asiantuntevassa arviossa esitetään usein myös näkemys markkinatilanteen tulevasta kehityksestä.

### 2.3 Kiinteistöarviointimenetelmät

Arviointimenetelmällä tarkoitetaan menettelytapaa, jolla kohteen arvo, tuotto tai kohteen tuottamisesta tai käyttämisestä johtuva kustannus määritetään (Myhrberg 1992, 131). Arvioitavien kohteiden erilaisuudesta ja erilaisista arviointitarpeista johtuen myös arviointimenetelmiä on useampia (Shapiro ym. 2013, 11). IVS:n mukaisia päämenetelmiä ovat kauppa-arvomenetelmä, tuottoarvomenetelmä ja kustannusarvomenetelmä (IVSC 2017, 29–30). Kaikilla näistä on useampia yksityiskohtaisia soveltamistapoja, minkä lisäksi IVS:n mukaisesti laadituissa arvioinneissa voidaan käyttää myös muita kuin sen omissa standardeissa käsiteltyjä päämenetelmiä (IVSC 2017, 29–30). Muita menetelmiä voivat olla esimerkiksi jäännösarvomenetelmä, regressiomenetelmät, erilaiset hedoniset hintamallit sekä spatiaaliset analyysimenetelmät (Pagourtzi ym. 2003, 386). Yhteistä näille kaikille menetelmille on tarve hyödyntää markkinoilta saatavia vertailutietoja (Shapiro ym. 2013, 11).

Sopivimman arviointimenetelmän valitsee aina arvioitsija, ja valintaan vaikuttavat arvioinnin tarkoitus, saatavilla oleva informaatio sekä kohteen asema markkinoilla (IVSC 2017, 20). Myös useamman arviointimenetelmän käyttäminen on mahdollista ja usein suositeltavaakin (IVSC 2017, 20). Arvioitsijalla ei kuitenkaan ole erillistä velvollisuutta käyttää enempää kuin yhtä menetelmää (IVSC 2017, 29–30). Oikein sovellettuna eri arviointimenetelmien tulisi kaikkien kuvastaa kohteen arvoa (IVSC 2017, 20). Käytännössä arviointimenetelmät ovat kuitenkin erilaisia ja tilanteesta riippuen eri menetelmät voivat johtaa toisistaan poikkeaviin arvoihin (Kasso 2014b, 251). Jos arviossa käytetyillä menetelmillä päädytään erilaisiin lopputuloksiin, tulee arvioitsijan analysoida arvojen eroja, päättää lopullinen arvo sekä perustella päätöksensä (IVSC 2017, 29–30). Lopullista arvoa ei tule määrittää eri menetelmien keskiarvona (IVSC 2017, 29–30).

Seuraavaksi on käsitelty tarkemmin kauppa-arvomenetelmää, joka on arviointimenetelmistä eniten käytetty (Pagourtzi ym. 2003, 386). Kauppa-arvomenetelmässä arvioitavaa kohdetta verrataan identtisiin tai samankaltaisiin kohteisiin, joista on hintatietoja saatavilla (IVSC 2017, 31–32). Ensisijaisesti tarkoituksena on hyödyntää viime aikoina toteutuneita kauppahintoja, mutta tarvittaessa voidaan tarkastella myös samankaltaisten kohteiden pyyntihintoja. Koska jokainen kohde on aina erilainen, tulee vertailukohteiden hintatietoja korjata vastaamaan arvioitavan kohteen oikeudellisia, taloudellisia ja fyysisiä ominaisuuksia. (IVSC 2017, 31–32.) Tämän jälkeen vertailukauppojen avulla voidaan määrittää



arvioitavan kohteen markkina-arvo. Kansainvälisissä arviointistandardeissa (IVSC 2017, 32) kauppaa-arvomenetelmän prosessi on jaoteltu kuuteen eri vaiheeseen, joita ovat:

1. Vertailukohteiden identifiointi: vertailukohteiden tulee olla laadultaan sellaisia, joihin markkinaosapuolet vertaisivat arvion kohdetta markkinoilla.
2. Vertailukohteiden valitseminen: kohteista valitaan edustavat kaupat ja lasketaan niille arvioinnissa tarvittavat tunnusluvut.
3. Vertailuanalyysin suorittaminen: arvion kohteen ja vertailukohteiden laadullisia ja määrällisiä samankaltaisuuksia sekä eroavaisuuksia verrataan toisiinsa.
4. Muutosten tekeminen tunnuslukuihin: suhteutetaan tarvittaessa vertailukohteiden tunnusluvut heijastamaan eroja arvion kohteeseen nähden.
5. Arviointi: suhteutettujen tunnuslukujen soveltaminen arvion kohteeseen.
6. Lopputulos: eri arvoindikaatioiden yhteensovittaminen.

Kauppaa-arvomenetelmän etuna on sen yksinkertaisuus sekä perustuminen todellisiin vastaavanlaisista kohteista maksettuihin hintoihin (Kasso 2014b, 251–253). Toisaalta näissä samoissa ominaisuuksissa piilee myös menetelmän heikkoudet. Esimerkiksi pelkkä vertailukauppojen runsas määrä ei automaattisesti paranna arvion tarkkuutta. (Kasso 2014b, 251–253.) Vertailukauppoja voi olla reilusti saatavilla, mutta luotettavan lopputuloksen saavuttamiseksi on tärkeää aina erikseen tutkia vertailuaineiston edustavuus ja soveltuvuus juuri kyseisen tapauksen kannalta (ks. tarkemmin IVSC 2017, 33; Virtanen 1990, 47–54). Soveltuvuuden määrittämisessä arvioitsijan ammattitaidolla on suuri merkitys (Kasso 2014b, 251–253).

Toisena kauppaa-arvomenetelmän rajoitteena voidaan nähdä sen perustuminen pääosin menneeseen hetkeen, jolloin se ei aina välttämättä kykene heijastamaan markkina-tilanteessa tapahtuvia nopeita muutoksia (Kasso 2014b, 251–253). Kolmannen ongelmakohdan saattaa muodostaa vertailutietojen vähäisyys (Kasso 2014b, 251–253). Kauppaa-arvomenetelmällä saatujen tulosten luotettavuus ja tarkkuus riippuvat siis pitkälti vertailukohdetta koskevien tietojen saatavuudesta, tarkkuudesta, kokonaisvaltaisuudesta ja ajankohtaisuudesta (Pagourtzi ym. 2003, 386). Menetelmä soveltuu parhaiten käytettäväksi tilanteissa, joissa edustavia vertailukauppoja on runsaasti saatavilla (Kasso 2014b, 251–253).

### 3 Kuntien kiinteistökauppaa ja maanvuokrausta koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus

Tässä luvussa käsitellään kuntien kiinteistökauppaa ja maanvuokrausta koskevaa lainsäädäntöä ja muuta ohjeistusta. Aluksi luodaan yleiskatsaus olemassa olevaan ja aiempaan sääntelyyn, minkä jälkeen paneudutaan tarkemmin Euroopan unionin valtioneuvoston sääntöihin sekä uudistetun kuntalain ja sen taustalla olevan hallituksen esityksen keskeiseen sisältöön. Lopuksi käsitellään myös muita kansallisia lakeja ja periaatteita, joita kuntien tulee kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnan yhteydessä noudattaa.

#### 3.1 Yleiskatsaus

Suomessa kunnan tehtävät voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan velvoittavuutensa perusteella: itsehallinnon nojalla hoidettavat lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät sekä sopimuksen nojalla hoidettavat julkiset tehtävät (KuntaL 7 §). Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) mukaan kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa maapolitiikkaan liittyvät tehtävät, kuten maanhankinta (MRL 5 a & 20 §). Vaikka myös maanluovutuspolitiikka on hyvin keskeinen osa kunnan maapolitiikkaa, sen hoitaminen ei kuitenkaan kuulu kunnan lakisääteisiin tehtäviin (EOAK 2300/2005). Muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun (EOAK 2300/2005) mukaan tonttien myynti on vapaaehtoinen tehtävä, jonka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin kuuluvat vastaavasti myös rakennettujen kiinteistöjen myynti sekä maanvuokraustoiminta.

Lähtökohtaisesti kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin ei liity minkäänlaista sääntelyä, vaan kunnat voivat itse määrittää toimintojen sisällön ja laajuuden (Kuntaliitto 2017). Tämä on mahdollistanut sen, että ennen valtioneuvoston sääntelyn voimaantuloa luovutettavat ja vuokratavat tontit on ollut mahdollista hinnoitella elinkeinopoliittisin perustein (Holopainen 2007, 10). Nykyisin sekä kunnan kiinteistönluovutus- että maanvuokraustoiminnan yhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon EU:n valtioneuvoston säännökset, sillä unionin jäsenyyden myötä EU-oikeus on osa Suomen oikeusjärjestystä (EUVL 2016/C 202/335, 17. julistus). Käytännössä kuntien on tullut siis noudattaa valtioneuvoston sääntöjä jo vuodesta 1995 asti. Keskeisimpänä huomioon otettavana seikkana on ollut se, ettei kauppahinta tai maanvuokra saa sisältää kiellettyä valtioneuvoston kunnalta ostajalle (EYVL 1997/C 209/3).

Nykyisin valtioneuvoston asioista säädetään *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidun toisinnon* (EUVL 2016/C 202/47), jäljempänä SEUT-sopimus, 107 ja 108 artikloissa. Aikaisemmin, 30.11.2009 asti, valtioneuvoston keskeisistä periaatteista säädettiin EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artikloissa. EU:n perussopimuksen lisäksi Euroopan komissio on antanut erillisten tiedonantojen muodossa alemmanasteisia sääntöjä täsmentämään varsinaista perussopimusta.

Kunnan kiinteistökaupan kannalta yksi merkittävimmistä EU-tason säännöksistä on ollut vuonna 1997 annettu *Komission tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista* (EYVL 1997/C 209/3), jäljempänä maakauppatiedonanto. Maakauppatiedonanto oli voimassa lähes 20 vuotta, kunnes touku-kuussa 2016 se ja kaksi muuta tiedonantoa korvattiin yleisluontoisemmalla valtioneuvoston päätöksellä koskevalla tiedonannolla. Nykyisin julkisten viranomaisten kiinteistökauppoja ja maanvuokraustoimintaa koskevat säännökset sisältyvät tähän *Komission tiedonantoon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua*

*valtiontukien käsitteestä* (EUVL 2016/C 262/1), jäljempänä valtiontukitiedonanto. Lisäksi *Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa* (EUVL 2009/C 85/1) ohjaa kansallisten tuomioistuinten toimintaa valtiontukitapauksissa.

Edellä esitettyjen EU-tason säännösten lisäksi kunnan kiinteistökauppaa ja maanvuokrausta koskevat menettelytapasäännökset sisältyvät nykyisin myös Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, kun uudistettu kuntalaki tuli Suomessa voimaan 1.5.2015. Kuntalain 130 § koskee kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyä, ja sen sisältö vastaa pitkälti aiemmin voimassa ollut EU:n maakauppatiedonantoa (EYVL 1997/C 209/3) sekä nykyisin voimassa olevaa valtiontukitiedonantoa (EUVL 2016/C 262/1). Kuntalain 130:n lisäksi aihetta on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä, jonka valtiovarainministeriö on laatinut kuntalain esitöinä. Tämä *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* (HE 268/2014 vp) kuvaa tarkemmin kuntalain 130 §:n taustalla olevia tekijöitä. Myös kuntien omat maapoliittiset linjaukset käsittävät maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä (MRL 5 a §).

Kuntien kiinteistökauppaa ja maanvuokrausta säätelevän kokonaisuuden selkeyttämiseksi taulukkoon 1 on koottu yhteenveto aihealuetta koskevasta lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta. Taulukossa on esitetty vain voimassa oleva sääntely ja ohjeistus, minkä vuoksi esimerkiksi vuosina 1997–2016 voimassa ollut maakauppatiedonanto ei ole taulukossa mukana, vaikka sitä onkin merkittävyytensä vuoksi tässä tutkimuksessa käsitelty. Taulukossa 1 esitetyn keskeisimmän lainsäädännön ja ohjeistuksen lisäksi sovellettavaksi saattaa tulla myös muita EU-tason asetuksia ja kansallisia lakeja, esimerkiksi vähämerkityksiseen tukeen tai sisämarkkinoille soveltuviin tukiin liittyen (ks. tarkemmin TEM 2017).

Ohjeiden velvoittavuuden osalta tulee huomioida, että SEUT-sopimus, komission tiedonannot, Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut ja kuntalaki ovat ns. vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä (Eduskunta 2017). Sen sijaan lainsäätäjän tarkoitus, eli tässä tapauksessa kuntalain taustalla oleva hallituksen esitys, sekä kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö ovat puolestaan ns. heikosti velvoittavia oikeuslähteitä (Eduskunta 2017). Lisäksi tulee huomioida, että Euroopan unionin julistuksen (EUVL 2016/C 202/335, 17. julistus) mukaan EU-oikeus on aina etusijalla suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Julistuksen mukaan kansallisten tuomioistuinten ja muiden viranomaisen tulee toiminnassaan tulkita kansallista oikeutta aina EU-lainsäädännön valossa (EUVL 2016/C 202/335, 17. julistus).

**Taulukko 1 Kuntien kiinteistönluovutusta koskeva sääntely ja muu ohjeistus**  
(perustuen EK 2017a; EUVL 2016/C 202/47; EUVL 2016/C 262/1; HE 268/2014 vp; KuntaL 130 §; MRL 5 a §)

EU-tason lainsäädäntö ja ohjeistus	
<b>SEUT-sopimus</b> (EUVL 2016/C 202/47)	<b>107–109 artiklat</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>SEUT-sopimus käsittelee EU:n valtiontukisäännöksiä ja määrittelee kriteerit kielletylle valtiontuelle</li> </ul>
<b>Valtiontukitiedonanto</b> (EUVL 2016/C 262/1)	<b>Luku 4</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Valtiontukitiedonannossa esitellään hyväksyttävät menettelytavat ja arviointimenetelmät toimenpiteen markkinaehtoisuuden määrittämiseksi</li> </ul>
<b>Kansallisia tuomioistuimia koskeva tiedonanto</b> (EUVL 2009/C 85/1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiedonannossa määritellään kansallisten tuomioistuinten toimivalta ja tehtävät suhteessa Euroopan komissioon</li> <li>Tiedonanto ei velvoita kansallisia tuomioistuimia</li> </ul>
<b>Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuomioistuinten ratkaisut tarjoavat tulkintoja valtiontukisäännöksistä ja niitä voidaan soveltaa vastaavissa tapauksissa</li> </ul>

Suomen lainsäädäntö ja muu kansallisen tason ohjeistus	
<b>Kuntalaki</b> (KuntaL 410/2015)	<b>130 §</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kuntalaissa esitetään menettelytavat, joilla kiinteistön markkinaehtoisuus voidaan määrittää luovutustilanteessa</li> </ul>
<b>Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi</b> (HE 268/2014 vp)	<b>15 luku</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hallituksen esitys taustoittaa kuntalakia ja esittää perustelut varsinaiselle lainsäädännölle</li> </ul>
<b>Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisut</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kansallisen tason ohjeellisia ennakkoratkaisuja voidaan soveltaa muissa vastaavissa tapauksissa</li> </ul>

Kuntien ohjeistus	
<b>Kuntien omat maapoliittiset ohjeistukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maapoliittisissa linjauksissa kunnat voivat määrittää maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen (sis. kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminta) liittyviä periaatteita</li> </ul>

Kunnan kiinteistökauppaan ja maanvuokraustoimintaan liittyvissä valtiontukiasioissa osapuolina on kunnan ja luovutuksensaajan lisäksi joukko viranomaistahoja lainsäätäjistä tukisäännösten valvojiin. EU-tason keskeisiä toimijoita ovat muun muassa EU:n tuomioistuimet, Euroopan parlamentin Talous- ja raha-asoiden valiokunta (ECON), ministerineuvosto sekä Euroopan komissio (EK 2017a). Suomessa keskeisiä viranomaistahoja ovat tukiviranomaisina toimivat kunnat sekä työ- ja elinkeinoministeriö, joka toimii yhteystahona kuntien ja Euroopan komission välillä (TEM 2014, 13). Merkittäviä tahoja ovat luonnollisesti myös luovutuksensaaja sekä kaikki sellaiset tahot, joilla on mahdollisuus valittaa tehdystä toimenpiteestä. Näiden eri tahojen välisiä tehtäviä ja suhteita on selvennetty taulukossa 2 esitetyssä listauksessa. Taulukossa toimijat on jaoteltu sen mukaan, toimivatko ne EU- vai kansallisella tasolla.

**Taulukko 2 Vastuunjako valtioneutukiasioissa (perustuen Alkio 2010; EK 2017a; EUVL 2009/C 85/1; TEM 2014, 5–13; VN 89/2011)**

	Taho	Tehtävät
<b>EU</b>	EU:n tuomioistuimet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tärkein EU:n oikeudellinen elin</li> <li>• Varmistaa, että kilpailuoikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla EU:ssa (antaa ennakkoratkaisuja valtioneutukiasioissa)</li> </ul>
	Euroopan parlamentin Talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastaa EU:n kilpailupolitiikasta ja valtioneutukisäännöistä</li> </ul>
	EU:n neuvosto (ministerineuvosto)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyväksyy kilpailuoikeutta koskevat lait</li> </ul>
	Euroopan komissio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU:n toimeenpaneva elin</li> <li>• Vastaa jäsenvaltioiden etukäteen tekemät valtioneutuki-ilmoitukset</li> <li>• Yksinoikeus selvittää valtioneutuen soveltuminen sisämarkkinoille (pyytää jäsenvaltioilta tarvittavat selonteot ja tekee ratkaisut)</li> <li>• Määrää laittomat valtioneutuet takaisin perittäväksi korkoineen</li> </ul>
<b>Suomi</b>	Kansalliset tuomioistuimet (hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selvittää valtioneutukivalituksiin liittyen, onko toimenpiteen kohdalla noudatettu asianmukaisesti valtioneutukisäännöksiä vai onko tapahtunut kuntalain 135 §:n 2 momentin mukainen menettelyvirhe</li> <li>• Lisäksi halutessaan oikeus määrittää, sisältääkö toimenpide valtioneutukea</li> <li>• Ei kuitenkaan ole toimivaltainen selvittämään tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille (komission tehtävä)</li> <li>• Valvoo komission määräämien palautettavien tukien takaisinperintää</li> </ul>
	Ulkoministeriö (UM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastaa tietojen toimittamisesta komissiolle ja tukitoimenpiteen osapuolille tilanteissa, joissa komissio on aloittanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn (muissa tapauksissa tietojen toimittamisesta vastaa TEM)</li> </ul>
	Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallinnoi ja koordinoi valtioneutukisääntöihin liittyviä tehtäviä Suomessa</li> <li>• Vastaa Suomessa kuntien valtioneutukien ennakko-ilmoitukset ja toimittaa ne kootusti Euroopan komissiolle</li> <li>• Toimii yhteystahona tukiviranomaisen (kunnan) ja Euroopan komission välillä</li> </ul>
	Tukiviranomainen (kunta, joka myy tai antaa kiinteistön vuokralle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastaa toimenpiteen valtioneutukiluonteen ja hyväksyttävyyden arvioinnista</li> <li>• Tarvittaessa velvollinen perimään kielletyn tuen takaisin</li> </ul>
	Luovutuksensaaja (markkinatoimija, joka ostaa tai ottaa kiinteistön vuokralle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velvollinen varmistamaan, että menettely vastaa valtioneutukisäännöksiä ja toimenpide itsessään ei sisällä kiellettyä valtioneutukea</li> </ul>
	Kilpailevat markkinatoimijat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oikeus valittaa toisen markkinatoimijan saamasta mahdollisesta kielletystä valtioneutuesta Euroopan komissiolle tai kansalliselle tuomioistuimelle</li> <li>• Oikeus valittaa kunnan ja toisen markkinatoimijan välisessä toimenpiteessä tapahtuneesta menettelyvirheestä kansalliselle tuomioistuimelle</li> </ul>

## 3.2 Euroopan unionin valtiontukisääntely

Valtiontukien sääntely on osa Euroopan unionin kilpailupolitiikkaa, jonka tavoitteena on edistää tervettä kilpailua sisämarkkinoilla (Alkio 2010, 1). Valtiontuella tarkoitetaan julkisten varojen kanavoimista yksityisille tai julkisille markkinatoimijoille (EUVL 2016/C 202/47, 107 artikla). Tarkemmin valtiontuen määritelmää on avattu kohdassa 3.2.1. Pääsääntöisesti tällaiset julkisen viranomaisen myöntämät valtiontuet ovat kuitenkin kiellettyjä (EUVL 2016/C 202/47, 107 artikla). Kunnan kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnan tapauksessa markkinatasoa alhaisempi kauppahinta tai maanvuokra voidaan katsoa kielletyksi valtiontueksi (HE 268/2014 vp, 232). Valtiontukien valvonnalla on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltiot eivät toimillaan puutu markkinoiden toimintaan ja että kaikilla Euroopan yhtenäismarkkinoilla toimivilla tahoilla on tasapuoliset toimintaedellytykset niiden kotipaikasta riippumatta (EK 2005, 3).

Valtiontukisäännökset koskevat vain toimenpiteitä, joissa toisena osapuolena on ”yritys” (EUVL 2016/C 262/1, 7–12 kohta). EU-oikeudessa yrityksiksi luokitellaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan kaikkea sellaista toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoilla. Näin ollen valtiontukilainsäädäntö velvoittaa varsinaisten yritysten lisäksi myös yksityishenkilöitä ammatinharjoittajina sekä yhdistyksiä ja urheiluseuroja, joita ei kansallisessa lainsäädännössä välttämättä nähdä yrityksinä. Myös muut voittoa tavoittelemattomat yksiköt voidaan laskea yrityksiksi, mikäli ne tarjoavat markkinoille tavaroita tai palveluita. Tällaiset sekä taloudellista että muuta toimintaa harjoittavat yksiköt luokitellaan kuitenkin yrityksiksi vain taloudellisen toimintansa osalta. (EUVL 2016/C 262/1, 7–12 kohta.) Ristiriitaisuuksien välttämiseksi tässä tutkimuksessa viitataan kaikkiin edellä mainittuihin taloudellista toimintaa harjoittaviin tahoihin käsitteellä markkinatoimija.

Kunnan kiinteistökaupan näkökulmasta valtiontukiasioista sääntely keskittyy EU-tasolla unionin toiminnasta tehtyyn perussopimukseen sekä valtiontukitiedonantoon, joita on tarkemmin käsitelty seuraavaksi. Näiden lisäksi myös vuosina 1997–2016 voimassa ollutta maakauppatiedonantoa on käsitelty omassa luvussaan. Vaikka maakauppatiedonanto ei ole enää voimassa, on se kuitenkin poikkeuksellisen pitkän voimassaoloaikansa vuoksi vaikuttanut merkittävästi niin aiempaan oikeuskäytäntöön kuin nykyisen EU:n valtiontukitiedonannon sekä Suomen kansallisen lainsäädännön sisältöön. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi on siis olennaista hahmottaa maakauppatiedonannon vaikutus nykytilanteeseen.

### 3.2.1 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

*Euroopan unionista tehty sopimus* ja *Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus* ovat EU:n perussopimuksia, joihin koko unioni perustuu (EUVL 2016/C 202/47, 1 artikla). Näistä jälkimmäisellä eli SEUT-sopimuksella järjestetään unionin toiminta ja määritellään toimivallan laajuus (EUVL 2016/C 202/47, 2 artikla). Myös valtiontukea koskevat säännökset löytyvät SEUT-sopimuksesta, 107–109 artikloista. SEUT 107 artiklassa säädetään valtiontuen käsitteestä sekä sisämarkkinoille soveltuvista ja soveltumattomista tuista. Kyse on valtiontuesta, jos toimenpide täyttää kaikki seuraavat neljä tunnusmerkkiä (EUVL 2016/C 202/47, 107 artikla):

1. Toimenpide myönnetään valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön varoista, ja
2. Toimenpide vääristää kilpailua suosimalla jotain tuensaaajaa, ja
3. Toimenpide on valikoiva eli se kohdistuu tiettyyn tahoon, ja
4. Toimenpide saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä eli ne eivät sovellu Euroopan unionin sisämarkkinoille (EUVL 2016/C 202/47, 107 artikla). Komission vastuulla on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa huolehtia kansallisten tukijärjestelmien valvonnasta (EUVL 2016/C 202/47, 108 artikla 2 kohta). Valtiontukirikkomusta epäillessään komissio pyytää asianosaisilta selvityksen toimenpiteestä ja tekee päätöksensä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille sen perusteella (EUVL 2016/C 202/47, 108 artikla). Kuten edellä kohdassa 3.1 todettiin, Suomessa tukien valvonnasta huolehtii työ- ja elinkeinoministeriö, joka vastaa myös tarvittaessa kuntien selvitysten toimittamisesta komissiolle (TEM 2014, 13). Jos komissio päättää aloittaa valtiontukiepäilyyn liittyen muodollisen tutkintamenettelyn, siirtyy vastuu tietojen toimittamisesta Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan kuitenkin ulkoministeriölle (VN 89/2011, 4 §).

Euroopan komission päätyessä siihen lopputulokseen, että toimenpide sisältää kiellettyä valtiontukea, tulee tukiviranomaisen periä tuki takaisin korkoineen (EUVL 2015/L 248/9, 16–17 artikla). Takaisinperintä voidaan määrätä kymmenen vuoden aikana kaupantekohetkestä. Perinnän suorittaa tuen myöntänyt viranomainen ja takaisinmaksun toteutumista valvoo kansallinen tuomioistuin. (EUVL 2015/L 248/9, 16–17 artikla.) Mikäli komission määräystä kielletyn tuen poistamisesta ei noudateta, etenee asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (EUVL 2016/C 202/47, 108 artikla).

Kaikki tukitoimenpiteet eivät kuitenkaan ole kiellettyjä, ja SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdissa säädetään tarkemmin tällaisista sisämarkkinoille soveltuvista toimenpiteistä. Hyväksyttäviä tukia ovat muun muassa yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, tuki luonnonmullistusten vahingon korvaamiseksi, tuki vakavasta vajaatyöllisyydestä kärsiville alueille tai tuki kulttuuriperinnön edistämiseen (EUVL 2016/C 202/47, 107 artikla). Sallitun tuen myöntämisestä on kyse myös esimerkiksi silloin, kun kunta luovuttaa tontteja sosiaalista asuntotuotantoa varten (EUVL 2012/L 7/3). Tarkemmin sallituista tuista säädetään muun muassa ryhmäpoikkeusasetuksessa (EUVL 2014/L 187/1), SGEI-tukia koskevassa asetuksessa (Services of General Economic Interest, EUVL 2012/L 7/3) sekä vähämerkityksisiä eli ns. de minimis –tukia koskevassa asetuksessa (EUVL 2013/ L 352/1). De minimis -asetuksen mukaan julkinen viranomainen voi halutessaan myöntää markkinatoimijalle vähämerkityksistä tukea yhteensä 200.000 euron verran kolmen verovuoden ajanjaksolla (EUVL 2013/ L 352/1, 3 artikla).

Sisämarkkinoille soveltuviin valtiontukiin liittyy lähtökohtaisesti SEUT 108 artiklan mukainen ennakkoilmoitusmenettely. Mikäli julkinen viranomainen siis aikoo myöntää jollekin markkinatoimijalle valtiontukea, jonka se katsoo soveltuvan sisämarkkinoille, tulee tästä lähtökohtaisesti ilmoittaa aina etukäteen komissiolle (EUVL 2016/C 202/47, 108 artikla). Ennakkoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin muutamia poikkeuksia, eikä se koske esimerkiksi edellä mainittuja ryhmäpoikkeusasetuksessa mainittuja tukimuotoja, SGEI-tukia ja vähämerkityksisiä tukia (EUVL 2012/L 7/3, 2013/ L 352/1 & 2014/L 187/1). Ennakkoilmoitusmenettelyä ja sisämarkkinoille soveltuvia valtiontukia ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkimuksessa sen enempää, sillä tutkimus on rajattu koskemaan kiellettyjä sisämarkkinoille soveltumattomia valtiontukia.

### 3.2.2 Komission vuosina 1997–2016 voimassa ollut maakauppatiedonanto

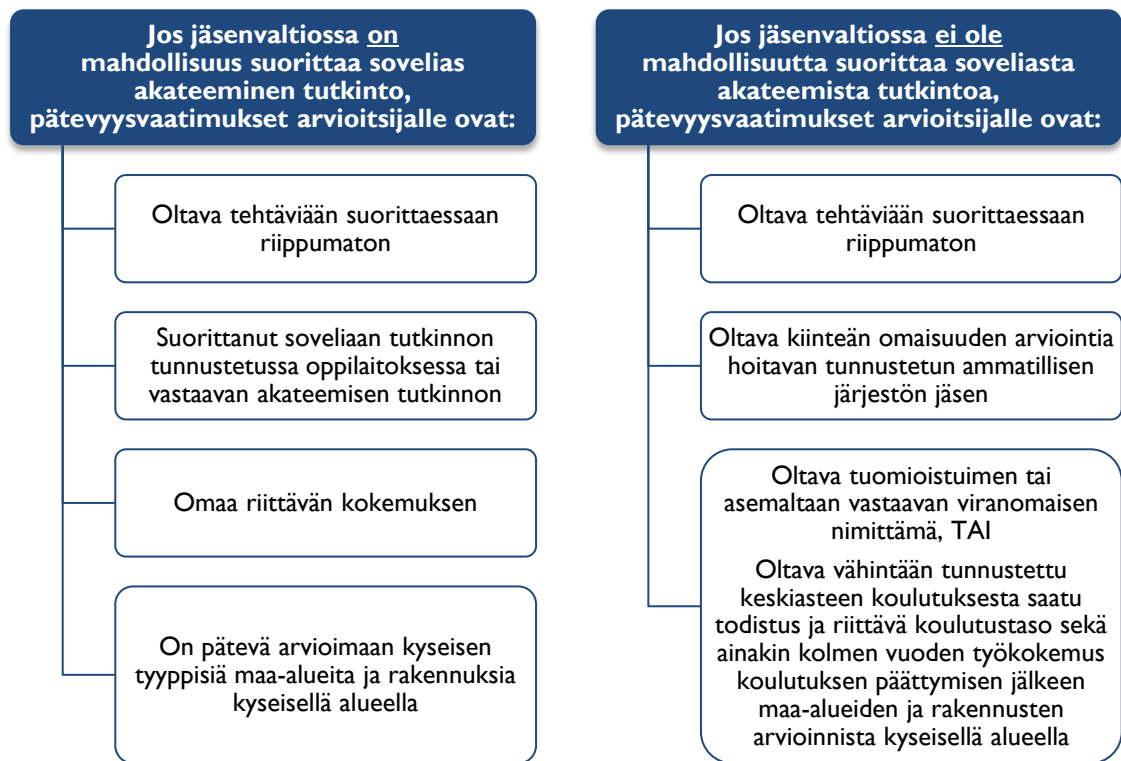
Euroopan komission vuonna 1997 antama tiedonanto *Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista* (EYVL 1997/C 209/3) oli voimassa aina vuoteen 2016 asti. Toukokuussa 2016 se kumottiin Euroopan komission yleisluontoisemmalla valtioneuvoston tiedonannolla (EUVL 2016/C 262/1). Maakauppatiedonanto ehti kuitenkin olla voimassa noin 20 vuotta, minkä vuoksi käsiteltäessä kunnan kiinteistökauppoja on tärkeää tarkastella myös kyseisen tiedonannon sisältöä.

Maakauppatiedonannossa komissio linjasi menettelytavat, joilla julkiset viranomaiset voivat myydä maa-alueita ja rakennuksia markkinatoimijoille siten, että kyseessä ei ole kielletyn valtiontukien myöntämisestä. Annetut ohjeet koskivat nimenomaisesti julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten *myymistä*, eivät maa-alueiden ja rakennusten *vuokraamista* (EYVL 1997/C 209/3). Komissio kuitenkin painotti samassa yhteydessä, että myös vuokraustoimintaan voi sisältyä valtiontukea, vaikka siitä ei tiedonannossa säädettykään. Tiedonannossa julkisille viranomaisille esitettiin kaksi vaihtoehtoista menettelytapaa kiinteistökaupoille: 1) myynti tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja tai 2) myynti riippumattoman asiantuntijan arvioon perustuen. (EYVL 1997/C 209/3.) Nykyisin valtioneuvoston tiedonannossa säädetty menettelytavat ovat vastaavanlaiset.

Kummallekin menettelytavalle oli maakauppatiedonannossa lisäksi asetettu tarkempia periaatteita, joita tuli noudattaa. Tarjouskilpailulla myytävää kohdetta tuli markkinoida riittävän julkisesti, kilpailulle ei saanut asettaa mitään tahoa syrjiviä ehtoja ja itse tarjouskilpailun tuli olla ”huutokauppaan verrattava avoin tarjouskilpailu”, jossa hyväksyttiin kohteen ”paras tai ainoa tarjous” (EYVL 1997/C 209/3). Maakauppatiedonannon mukaan tarjouskilpailun paras tarjous oli automaattisesti markkina-arvo. Tarjouskilpailulle vaihtoehtoisena ratkaisuna oli myydä kohde yhden tai useamman riippumattoman asiantuntijan arvioon perustuen. Arvio tuli tehdä ennen myyntineuvotteluja ”yleisesti hyväksyttyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukaisesti”. (EYVL 1997/C 209/3.) Vanhan maakauppatiedonannon linjaus siitä, että tarjouskilpailussa saatu ainoa tarjous kuvastaa markkina-arvoa eroaa nykyisestä valtioneuvoston tiedonannosta. Valtioneuvoston tiedonannon mukaan yksi tarjous ei lähtökohtaisesti riitä osoittamaan markkina-arvoa, vaan viranomaisten tulee lisätoimin varmistaa, että tulos vastaa markkina-arvoa (EUVL 2016/C 262/1, 93 kohta).

Arvioitsijaa koskevat vaatimukset oli maakauppatiedonannossa esitetty perusteellisemmin kuin nykyisin voimassa olevassa yleisluontoisemmassa valtioneuvoston tiedonannossa. Maakauppatiedonannon keskeisin arvioitsijaa koskeva vaatimus oli riippumattomuus, eli julkiset viranomaiset eivät saaneet antaa arvioitsijalle määräyksiä arvioinnin tuloksesta (EYVL 1997/C 209/3). Arvioitsijalle oli asetettu myös muita pätevyysvaatimuksia sen perusteella, onko jäsenvaltiossa mahdollisuus suorittaa sovelias akateeminen tutkinto (EYVL 1997/C 209/3). Aiemmin voimassa olleet vaatimukset on esitetty kuvassa 4. Vaikka säännökset eivät ole enää voimassa, ovat ne kuitenkin pitkän aikaa ohjanneet EU:n jäsenvaltioiden arviointikäytäntöjä valtioneuvoston tiedonannossa. Nykyisin voimassa olevan valtioneuvoston tiedonannon mukaan arvioitsijalla tulee olla riittävät taidot ja kokemus (EUVL 2016/C 262/1, 79 kohta alaviite 133), mutta muutoin pätevyysvaatimuksia ei ole siinä tarkemmin käsitelty.





**Kuva 4 Vanhan maakauppatiedonannon pätevyysvaatimukset arvioitsijalle (perustuen EYVL 1997/C 209/3)**

Edellä esitettyjen vaatimusten lisäksi maakauppatiedonannossa oli käsitelty myös riippumattoman arvioitsijan määrittämää markkina-arvoa. Tiedonannon mukaan arvioitsijan määrittämä markkina-arvo oli vähimmäisostohinta, ja mikäli kohde myytiin kyseisellä tai sitä korkeammalla hinnalla, ei kyseessä ollut kielletyn valtiontuen myöntäminen (EYVL 1997/C 209/3). Vähimmäisostohinnan suhteen tiedonannon linjaus oli suhteellisen tiukka, sillä siitä tuli pitää kiinni siihen asti, kunnes kävi ilmi, että kohdetta ei saatu kohtuullisin ponnistuksin myytyä kyseisellä hinnalla. Tällaisessa tilanteessa hintaan sallittiin viiden prosentin poikkeama. Mikäli kohdetta ei edelleenkään saatu myytyä, tuli siitä komission mukaan teettää kokonaan uusi arvio. (EYVL 1997/C 209/3.)

Lisäksi komission aiemman ohjeistuksen mukaan markkina-arvoa ei lähtökohtaisesti saanut vahvistaa hankintakustannuksia alhaisemmalle tasolle ainakaan kolmeen vuoteen ostohetkestä (EYVL 1997/C 209/3). Tästä sai kuitenkin poiketa, mikäli markkina-tilanteessa oli tapahtunut selkeä muutos (EYVL 1997/C 209/3). Myös nykyisen lainsäädännön mukaan kohde voidaan myydä arvioitsijan määrittämää arvoa korkeammalla, mutta ei alhaisemmalla, hinnalla. Sen sijaan vastaavaa hankintakustannuksia koskevaa säännöstä valtiontukitiedonanto ei sisällä. Erikseen ei ole myöskään mainittu yhtä tiukkaa säännöstä sallitusta viiden prosentin poikkeamasta.

Myös ilmoitusvelvollisuuden osalta maakauppa- ja valtiontukitiedonanto eroavat toisistaan. Aiemman komission ohjeistuksen mukaan kunnalla oli velvollisuus ilmoittaa komissiolle kaikista sellaisista kaupoista, joita ei ollut tehty tarjouskilpailun perusteella tai jotka oli myyty riippumattoman arvioitsijan ilmoittamaa markkina-arvoa alhaisemmalla hinnalla (EYVL 1997/C 209/3). Uudessa valtiontukitiedonannossa ei kuitenkaan ole

mainittu vastaavanlaista velvollisuutta ilmoittaa kaikista kaupoista, joissa menettelytapoja ei ole noudatettu. Käytännössä valtiontukea sisältävistä toimenpiteistä tulee edelleen ilmoittaa komissiolle, jotta se voi arvioida sisämarkkinoille soveltuvuuden (EUVL 2016/C 202/93, 108 artikla 3 kohta). Kuitenkaan pelkästä menettelytapojen noudattamatta jättämisestä ei tarvitse enää tehdä ilmoitusta komissiolle. Käytännössä Suomessa kunnan tulee kuitenkin aina noudattaa menettelytapoja, koska kansallisen lainsäädännön (KuntaL 130 & 153 §) mukaan toimenpide voidaan muutoin kumota menettelyvirheeseen vedoten. Kansallista lainsäädäntöä on käsitelty jäljempänä kohdassa 3.3.

### 3.2.3 Komission valtiontukitiedonanto

Euroopan komissio hyväksyi 19.5.2016 *Komission tiedonannon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä* (EUVL 2016/C 262/1), joka korvasi samalla voimaan tullessaan muun muassa aiemman maakauppätiedonannon. Lähtökohtaisesti tämän ohjeellisen sääntelyn tarkoituksena on selvittää valtiontuen käsitettä sen perusteella, miten unionin tuomioistuimet ovat sen tulkinneet (EUVL 2016/C 262/1, 3 kohta). Valtiontukitiedonannossa on myös selvennetty komission näkemyksiä sellaisiin kysymyksiin, joita unionin tuomioistuimet eivät ole vielä käsitelleet. Sääntelyn velvoittavuuden kannalta on merkittävää tiedostaa, että SEUT-sopimuksen tulkinta perustuu aina ensisijaisesti unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöön. Valtiontukitiedonanto toimii siis tuomioistuinten ennakkoratkaisuihin nähden vasta toissijaisena lähteenä esimerkiksi mahdollisissa ristiriitatilanteissa. (EUVL 2016/C 262/1, 3 kohta.)

Valtiontukitiedonanto muodostuu kahdeksasta luvusta. Kunnan kiinteistökaupan ja maanvuokraustoiminnan kannalta keskeisimmät säännökset sijoittuvat neljanteen lukuun, joka koskee edun käsitettä. Luvussa valtiontukitoimenpide määritellään etuudeksi, joka on ”mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota markkinatoimija ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä” (EUVL 2016/C 262/1, 66 kohta). Etuuden käsitettä on havainnollistettu muun muassa sillä, että tukitoimenpiteen seurauksena markkinatoimijan taloudellinen tilanne paranee aiempaan tilanteeseen nähden (EUVL 2016/C 262/1, 67 kohta).

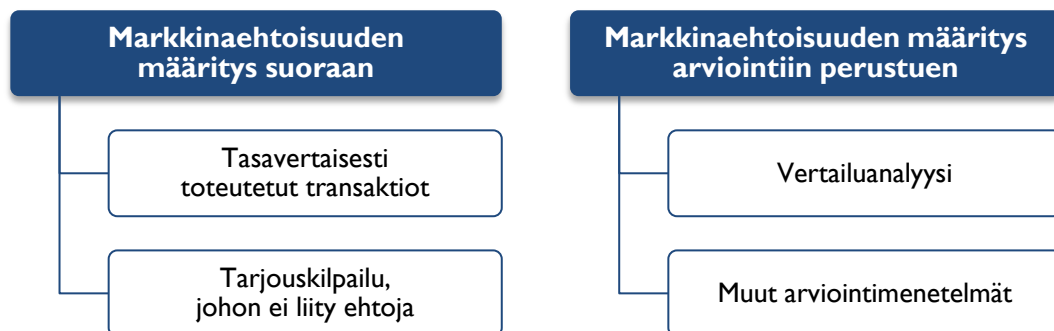
Edun käsitteen lisäksi neljännessä luvussa selvennetään toimenpiteen markkinaehtoisuuden määrittämistä. Komission mukaan julkiset viranomaiset saavat toteuttaa taloudellisia transaktioita, jos ne noudattavat tavanomaisia markkinaehtoja (EUVL 2016/C 262/1, 73–75 kohta). Tämä voidaan selvittää soveltamalla tuomioistuinten luomaa markkinataloustoimijatestin periaatetta. Testin tarkoituksena on selvittää, onko transaktio tapahtunut tavallisissa markkinaolosuhteissa, eli onko julkinen viranomainen toiminut transaktiossa yksityisen tahon tavoin vai siitä poiketen. Testin perusteella voidaan päätellä, sisälsikö transaktio kiellettyä valtiontukea vai ei. Muunnelma tästä testistä on ”yksityisen myyjän testi”, joka soveltuu nimenomaan kuntien kiinteistökauppojen tapaukseen. Yksityisen myyjän testin periaate on aivan sama: selvittää, olisiko yksityinen myyjä voinut saada tavanomaisten markkinaolosuhteiden vallitessa myynnistä saman tai paremman hinnan kuin julkinen viranomainen. (EUVL 2016/C 262/1, 73–75 kohta.)

Markkinataloustoimijatestiä ei sovelleta sellaisissa tilanteissa, joissa julkinen viranomainen toimii talouden toimijan sijasta julkisen vallan käyttäjänä (EUVL 2016/C 262/1, 77 kohta). Tästä esimerkkinä komissio esittää tiedonannossaan julkisen viranomaisen yhteiskuntapoliittiset toimet, jotka voivat johtua muun muassa ”sosiaalisista, aluepoliittisista tai

alakohtaisista seikoista” (EUVL 2016/C 262/1, 77 kohta). Esimerkiksi kunnan kiinteistönluovutusten kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kunta voi luovuttaa tontteja sosiaaliseen asuntotuotantoon jatkossakin markkinatasoa alhaisemmalla hinnalla ilman, että kyseessä katsotaan olevan kielletyn valtiontuen myöntäminen. Yleisesti ottaen kunnan kiinteistönluovutustoiminta ei kuitenkaan ole julkisen vallan käyttöä (Matilainen 2012, 11), jolloin toiminnan tulee olla markkinaehtoista.

Kaikkiaan kunnan kiinteistönluovutusten kannalta valtiontukitiedonannon oleellisin osuus sisältyy kohtiin 83–105, joissa annetaan ohjeita markkinataloustoimijatestin tarkemmasta soveltamisesta. Käytännössä tällä tarkoitetaan niitä menettelytapoja, joilla esimerkiksi kunta voi luovuttaa kiinteistönsä markkinaehtojen mukaisesti. Komission mukaan julkisella viranomaisella on kaksi pääasiallista tapaa varmistaa toimenpiteensä markkinaehtoisuus (EUVL 2016/C 262/1, 84–105 kohta). Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat tapaukset, joissa markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää suoraan (EUVL 2016/C 262/1, 4.2.3.1 luku). Toiseen kategoriaan kuuluvat tapaukset, joissa markkinaehtoisuus määritetään arviointiin perustuen (EUVL 2016/C 262/1, 4.2.3.2 luku). Molemmat näistä pääkategorioista on valtiontukitiedonannossa jaettu kahteen alaluokkaan tarkemmin sen perusteella, kuinka markkinaehtoisuus käytännössä määritetään.

Nämä tiedonannon esittämät vaihtoehdot on esitetty kuvassa 5. Vaihtoehdot vastaavat pitkälti aiemman maakauppatiedonannon menettelytapoja, joita olivat tarjouskilpailu tai riippumaton arvio. Lisäys mahdollisuudesta määrittää markkina-arvo tasavertaisesti toteutettujen transaktioiden perusteella on kuitenkin uusi.



**Kuva 5 Valtiontukitiedonannossa esitetyt markkinaehtoisuuden määrittämistavat (perustuen EUVL 2016/C 262/1, 84–105 kohta)**

Markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää suoraan kahdessa eri tapauksessa, kuten kuvasta 5 on havaittavissa. Ensimmäisessä tilanteessa transaktion voidaan katsoa tapahtuvan markkina-arvoon, jos julkiset viranomaiset ja yksityiset tahot ovat toisiinsa verrattavassa tilanteessa ja toteuttavat toimenpiteen tasavertaisesti eli samoin ehdoin (EUVL 2016/C 262/1, 86 kohta). Tällainen tilanne voi tulla eteen esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa (EUVL 2016/C 262/1, 86 kohta). Tasavertaisten transaktioiden menetelmää on sovellettu paljon esimerkiksi julkisten tahojen pääomasijoitusten arvioinnissa (EUVL 2016/C 262/1, 87 kohta, alaviite 142).

Toinen menettelytapa määrittää markkinaehtojen mukaisuus suoraan on tarjousmenettely, johon ei ole liitetty ehtoja (EUVL 2016/C 262/1, 84 kohta). Vaikka ostajaan ei saa kohdistua ehtoja, voidaan kilpailussa kuitenkin asettaa sellaisia erityisvelvoitteita, jotka

liittyvät yleiseen kansalliseen lainsäädäntöön tai suunnitteluviranomaisen päätöksiin (EUVL 2016/C 262/1, 94 kohta). Tarjousmenettelylle on asetettu valtiontukitiedonannon 89–96 kohdissa useita muitakin eri vaatimuksia, jotka koskevat tarjouskilpailun prosessia, julkisuutta ja valintakriteerejä. Alla olevaan listaan on koottu yhteenveto tiedonannon esittämistä vaatimuksista (EUVL 2016/C 262/1, kohdat 89–96):

1. Tarjousmenettelyn tulee perustua kilpailuun.
2. Prosessin tulee olla läpinäkyvä, syrjimätön ja avoin.
3. Tarjouskilpailuun ei saa liittyä ehtoja.
4. Ennen tarjouskilpailua tulee määrittää puolueettomat ja selkeät valinta- ja myöntämisperusteet.
5. Tarjouskilpailu täytyy julkistaa riittävästi, jotta tieto tavoittaa kaikki kiinnostuneet. Jos kohteen uskotaan herättävän kiinnostusta myös kansainvälisesti, tulee kilpailu julkistaa siten, että myös nämä tahot saavat tiedon.
6. Kaikkien kiinnostuneiden tulee saada riittävästi tietoa myös myöhemmissä tarjouskilpailun vaiheissa.
7. Tarjouksen tekijöiden käytössä tulee olla riittävästi aikaa.
8. Tarjouskilpailussa tulee ottaa huomioon vain uskottavat ja sitovat tarjoukset. Ilmoituksia, joihin ei liity oikeudellisesti sitovia vaatimuksia, ei tule huomioida.
9. Jos julkinen viranomainen myy omaisuuttaan, tulee kilpailun voittaja valita puhtaasti korkeimman hinnan perusteella. Jos julkinen viranomainen ostaa omaisuutta, tulee kilpailun voittaja valita kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella.
10. Jos tarjouskilpailussa saadaan vain yksi tarjous, tulee viranomaisen lisätoimin varmistaa tarjouksen markkina-arvoisuus.

Sen lisäksi, että markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää suoraan edellä esitetyillä tavoilla, voidaan markkinaehtoisuutta arvioida myös eri arviointimenetelmillä (EUVL 2016/C 262/1, 97–98 kohta). Valtiontukitiedonannossa mahdolliset vaihtoehdot on jaoteltu kahteen luokkaan: vertailuanalyysi (benchmarking) ja muut arviointimenetelmät. Vertailuanalyysissä tarkastelun kohteena olevaa julkisen tahon transaktiota voidaan verrata yksityisten toimijoiden toteuttamiin transaktioihin, jos toimenpiteiden katsotaan olevan vastaavanlaisia. Valtiontukitiedonannon mukaan sekä verrattavien toimijoiden, toteutetun transaktion että sen hetkisen tilanteen tulee olla vastaavanlaisia. (EUVL 2016/C 262/1, 97–98 kohta.) Kuntien kiinteistökauppojen tapauksessa vertailuanalyysillä tarkoitetaan kauppaa-arvomenetelmän soveltamista. Vaihtoehtoisesti markkinaehtoisuus voidaan tiedonannon mukaan määrittää myös muilla yleisesti hyväksytyillä vakiomuotoisilla arviointimenetelmillä (EUVL 2016/C 262/1, 101 kohta). Muun muassa nettonykyarvon laskeminen mainitaan soveltuvaksi menetelmäksi (EUVL 2016/C 262/1, 102 kohta), mikä viittaa kiinteistökauppojen tapauksessa tuottoarvomenetelmän hyödyntämiseen.

Markkinaehtoisuuden määrittämiseksi tehty arviointi tulee aina suorittaa etukäteen, kyseisen hetken tietojen perusteella (EUVL 2016/C 262/1, 78–79 kohta). Tiedonannon mukaan jälkeenpäin tehdyt taloudelliset arviot eivät ole riittäviä osoittamaan toimenpiteen markkinaehtoisuutta. Julkisen viranomaisen täytyy myös jälkikäteen pystyä todistamaan, että sen suorittama toimenpide perustui ennalta laadittuihin taloudellisiin arviointeihin. (EUVL 2016/C 262/1, 78–79 kohta.) Kyseiset säännökset vastaavat aiemman maakauppaa-tiedonannon vaatimusta siitä, että riippumaton arvio tulee aina suorittaa ennen kohteen kauppaneuvotteluja ja tukiviranomaisen pitää pystyä myös myöhemmin esittämään todisteet valtiontukisäännösten huomioon ottamisesta. Toteutunut oikeuskäytäntö kuitenkin

kin osoittaa, että myös jälkikäteen laaditut arviot voivat toimia todisteena kohteen markkina-arvosta (mm. ECLI:EU:T:2002:59; EUVL 2013/L 202/25). Oikeustapauksia on käsitelty tarkemmin jäljempänä tämän tutkimuksen luvussa 4.

Kiinteistöarvioitsijan pätevyyteen valtiontukitiedonanto ei ota suoraan kantaa yleisluonteesuutensa vuoksi. Kuten edellä todettiin, aiemmin voimassa olleessa maakauppatiedonannossa arvioitsijalle asetettuja vaatimuksia käsiteltiin huomattavasti tarkemmin. Valtiontukitiedonannossa todetaan kuitenkin taloudellisista arvioinneista yleisellä tasolla sen verran, että niiden tulee olla samankaltaisia, kuin mitä rationaalisesti toimiva vastaava yksityinen taho olisi samassa tilanteessa tehnyt (EUVL 2016/C 262/1, 79 kohta). Lisäksi asiantuntijoista on todettu taloudellisia ennakoarvioita käsittelevän osion yhteydessä seuraavaa:

*”Yleensä tällaiset ennakoarvioinnit olisi tehtävä sellaisten asiantuntijoiden tuella, joilla on asianmukaiset taidot ja kokemus. Tällaisten arvioiden olisi aina perustuttava objektiivisiin perusteisiin eivätkä poliittiset näkökohdat saisi vaikuttaa niihin. Riippumattomien asiantuntijoiden tekemät arvioinnit voivat tarjota lisätukea arvioinnin uskottavuudelle.”* (EUVL 2016/C 262/1, 79 kohta, alaviite 133)

Lisäksi myöhemmin valtiontukitiedonannossa on viitattu erikseen maakauppoihin ja arvioitsijan riippumattomuuteen:

*”Kun on kyse maakaupoista, riippumattoman asiantuntijan markkina-arvon vahvistamiseksi ennen myyntineuvotteluja antama arvio, joka perustuu yleisesti hyväksyttyihin markkina-indikaattoreihin ja arvostusstandardeihin, on periaatteessa riittävä”.* (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta)

Edellä esitettyjen lainausten mukaan ennakoarviointeja suorittavien asiantuntijoiden tulee siis olla objektiivisia ja heillä tulee olla riittävät taidot ja kokemus. Arvioitsijan riippumattomuudelle sen sijaan ei ole asetettu nimenomaisia vaatimuksia, mutta sen katsotaan lisäävän uskottavuutta ja olevan tärkeää maakauppojen tapauksessa (EUVL 2016/C 262/1, 79 & 103 kohta). Aiemmassa maakauppatiedonannossa esitetty vaatimus arvioitsijan riippumattomuudesta oli huomattavasti selkeämpi ja ehdottomampi, sillä siinä oli nimenomaisesti mainittu, että arvioitsijan tuli olla aina tehtäviä suorittaessaan riippumaton (EYVL 1997/C 209/3). Toisaalta maakauppatiedonannossa katsottiin, että valtion arviointitoimistot, julkishallinnon virkamiehet tai toimihenkilöt olivat riippumattomia, jos asiaton vaikuttaminen heidän toimiinsa oli täysin poissuljettu (EYVL 1997/C 209/3). Käytännössä kummassakaan tiedonannossa ei siis nimenomaisesti vaadita, että arvioitsijan tulisi olla *ulkopuolinen* taho. Oikeuskäytännön perusteella muun muassa Kuntaliitto on kuitenkin vahvasti suositellut nimenomaan ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä (Matilainen 2012, 29).

Huomionarvoista edellä esitetyissä riippumattomasta arviointia koskevissa lainauksissa on myös maininta siitä, että riippumattoman asiantuntijan tekemä arvio on ”periaatteessa riittävä” (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta). Kyseinen kohta saattaisi tarkoittaa sitä, että riippumattoman arvioitsijan antama arvio ei aina automaattisesti ole riittävä tae markkina-arvosta. Vaikka kohde olisi myyty arvioitsijan ilmoittamaan markkina-arvoon, ei se siis välttämättä sulje valtiontuen mahdollisuutta lopullisesti pois. Kyseinen ilmiö on havaittavissa myös komission ja EU:n tuomioistuinten ratkaisuisissa, joiden perusteella komissiolla on oikeus arvioida riippumattoman arvioitsijan laatiman arviolausunnon sisältöä (mm. ECLI:EU:T:2004:266, 72 kohta). Mikäli komissio siis havaitsee lausunnossa puutteita, voi se todeta arvion epäpäteväksi (mm. ECLI:EU:T:2004:266).

Riippumattoman arvioinnin pätevyyden kannalta keskeistä on se, että arvio perustuu ”yleisesti hyväksyttyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin” (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta). Luonnollisesti arvion tulee myös olla mahdollisimman tarkka, mutta tähän on valtioneuvoston tiedonannossa annettu hieman liikkumavaraa. Tiedonannon mukaan ”ennakkoarvion tarkkuus voi vaihdella transaktion monimutkaisuudesta ja omaisuuden, tavaroiden tai palvelujen arvosta riippuen” (EUVL 2016/C 262/1, 79 kohta, alaviite 133). Esimerkiksi vertailuanalyysiin liittyen todetaan, että tarkoituksena ei välttämättä ole määrittää ”yhtä tarkkaa viitearvoa vaan pikemminkin useita mahdollisia arvoja” (EUVL 2016/C 262/1, 100–101 kohta). Samassa yhteydessä kehoitetaan tarkastelemaan ”keskimääräisen suuntauksen mittoja”, kuten esimerkiksi vertailukohteiden keskiarvoa tai mediaania. Luotettavuuden tueksi olisi lisäksi tehtävä transaktion arvosta riippuen herkkyyksianalyysi ja tuloksia tulisi vertailla vaihtoehtoisilla arviointimenetelmillä. (EUVL 2016/C 262/1, 100–101 kohta.) Kaikkiaan yleisluonteinen valtioneuvoston tiedonanto vaikuttaa tarjoavan joustavamman lähestymisen markkina-arvon täsmällisyyteen kuin aiempi maakauppatiedonanto.

Eri menettelytapojen välisistä suhteista on oleellista huomata, että jos kohteen markkina-arvo on määritetty pätevästi suoraan tasavertaisesti toteutetun transaktion tai tarjouskilpailun kautta, on tällöin kyseessä kohteen markkina-arvo (EUVL 2016/C 262/1, 97 kohta, alaviite 153). Tällä tavoin määritettyä markkina-arvoa ei voi kiistää vedoten muilla arviointimenetelmillä saatuihin tuloksiin (EUVL 2016/C 262/1, 97 kohta, alaviite 153). Vastaavasti myös, jos toimenpide on jo todettu markkinaehtojen vastaiseksi, ei ole asianmukaista hyödyntää muita arviointimenetelmiä poikkeavan lopputuloksen saavuttamiseksi (EUVL 2016/C 262/1, 85 kohta).

Kaikkiaan kunnan kiinteistönluovutusten kannalta maakauppatiedonannon korvautuminen valtioneuvoston tiedonannolla tarkoittaa siirtymistä rajatummasta sääntelystä yleisemmän valtioneuvoston sääntelyn piiriin. Aiemmin voimassa ollut nelisivuinen maakauppatiedonanto koski pelkästään julkisten viranomaisten tekemiä maa-alueiden ja rakennusten kauppia, kun taas uusi 50-sivuinen valtioneuvoston tiedonanto käsittelee yleisesti kaikkia tilanteita, joissa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta tulee sovellettavaksi. Toisena keskeisenä erona on valtioneuvoston tiedonannon perustuminen pitkälti EU-tuomioistuinten toteutuneeseen oikeuskäytäntöön. Tiedonannossa viitataan toistuvasti yksittäisiin oikeustapauksiin, ja julkaisun yleisluonteisuuden mukaisesti nämä ratkaisut koskevat laajasti ja vaihtelevasti erilaisia tapauksia, eivät vain julkisten viranomaisten tekemiä kiinteistökauppia. Uusi tiedonanto selostaa siis valtioneuvoston tukien käsitteeseen liittyviä tulkintoja laajemmin, mutta ei tarjoa kuntien kiinteistönluovutusten kannalta yhtä kapeaa-alaisesti kohdistettuja säännöksiä kuin vanha maakauppatiedonanto.

### **3.3 Kuntalaki**

Uusi kuntalaki tuli Suomessa voimaan 1.5.2015. Lain kokonaisuudistuksen yhteydessä siihen sisällytettiin myös kunnan kiinteistökauppaa ja maanvuokraustoimintaa koskevat säännökset (KuntaL 130 §). Vastaavanlaiset säännökset velvoittivat kuntia jo ennestään EU-oikeuden perusteella. Nimenomaisilla säännöksillä haluttiin selkeyttää kansallisen sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen (HE 268/2014 vp, 123). Lisäksi haluttiin lisätä kuntien tietoisuutta sääntelystä, selkeyttää niiden toimintatapoja ja lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä valitusten vähentämiseksi (HE 268/2014 vp, 123). Perimmäisenä tarkoituksena oli kuitenkin estää yhteismarkkinoille sopimattomien tukien myöntäminen, turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset eri toimijoiden välillä sekä varmistaa kunnan luovutusten ja

vuokrausten markkinaehtoisuus (HE 268/2014 vp, 12 & 228). Tarkalleen kuntalain 130 §:ssä säädetään markkinaehtoisuuden määrittelystä seuraavaa:

*”Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi.*

*Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.*

*Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.”* (KuntaL 130 §.)

Jos kunta siis luovuttaa tai antaa kiinteistön vuokralle ”kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle”, tulee kohteen markkinaehtoisuus määrittää joko tarjouskilpailulla tai riippumattomaan arvioon perustuen (HE 268/2014 vp, 232). Tässä tutkimuksessa ”kilpailutilanteessa markkinoilla toimivasta” käytetään nimitystä markkinatoimija. Määritetyn markkina-arvon ja markkinavuokran osalta tulee kuitenkin huomioida, että kuntalaki ei velvoita tekemään kiinteistökauppaa tai maanvuokrasopimusta nimenomaan kyseiseen hintaan (HE 268/2014 vp, 232). Markkina-arvo ja markkinavuokra osoittavat vain alimman mahdollisen myyntihinnan ja vuokratason. Kunnan on siis mahdollista myydä tai antaa kiinteistö vuokralle myös määritettyä markkinatasoa korkeammalla hinnalla. (HE 268/2014 vp, 232.) Kuntalain 130 §:n tarkoituksena onkin lähinnä ohjata, miten markkina-arvon määrittäminen voidaan tehdä ja miten voidaan varmistua siitä, että toimenpide ei sisällä sääntöjenvastaista valtiontukea (HE 268/2014 vp, 232).

Tarkemmin tarjouskilpailuun ja riippumattomaan arviointiin liittyviä vaatimuksia on selostettu kuntalain taustalla olevassa hallituksen esityksessä, jonka keskeisimpiä ohjeita on käsitelty seuraavaksi. Sekä kuntalain 130 §:ssä että hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, 233) riippumattoman arvioinnin suorittavasta asiantuntijasta käytetään nimitystä puolueeton arvioija. Lisäksi hallituksen esityksessä käytetään puolueettoman arvioitsijan ohella myös nimitystä riippumaton arvioitsija (HE 268/2014 vp, 233). Tässä tutkimuksessa arvioinnin suorittavaan asiantuntijaan viitataan nimityksellä riippumaton arvioitsija, sillä kyseistä termiä käytetään myös EU-lainsäädännön puolella esimerkiksi valtiontukitiedonannossa (mm. EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta).

Hallituksen esityksen mukaan tarjouskilpailussa ei saa asettaa ehtoja, jotka koskevat ostajaa tai hänen harjoittamaansa liiketoimintaa (HE 268/2014 vp, 232). Käytännössä kohteen hankkimisen tulee siis olla mahdollista kenelle tahansa riippumatta siitä, harjoittaako ostaja liiketoimintaa. Poikkeuksena pääsääntöön ehtoja saa kuitenkin asettaa ”esimerkiksi yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi tai puhtaasti keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi”. Kielletyiksi ehdoiksi ei myöskään lasketa erilaisia kaupunki- ja aluesuunnittelurajoituksia. Sen lisäksi, että tarjouskilpailun tulee olla avoin, pitää siitä myös ilmoittaa riittävän julkisesti. Hallituksen esityksen mukaan tarjouskilpailusta tulee ilmoittaa ”useita kertoja valtakunnallisessa tai muissa lehdissä, niin että se on saatettu kaikkien potentiaalisten ostajien tietoon”. Ilmoitus tarjouskilpailusta voidaan julkaista myös yleisessä tietoverkossa. (HE 268/2014 vp, 232.)

Tarjouskilpailun lisäksi hallituksen esityksessä on tarkasteltu riippumattomaan arviointiin liittyviä tekijöitä, kuten arvioitsijan soveltuvuutta, arvion tilaamiseen johtavia seikkoja sekä arvioiden lukumäärää. Arvioitsijalle asetettujen vaatimusten mukaan hänen tulee olla:

1) hyvämaineinen henkilö, joka on suorittanut alalle soveltuvan tutkinnon, 2) aina tehtäviä suorittaessaan riippumaton sekä 3) riittävän kokenut arvioimaan kyseisen tyyppisiä maa-alueita ja rakennuksia kyseisellä alueella (HE 268/2014 vp, 233). Esimerkiksi tällaisesta riippumattomasta arvioitsijasta on annettu LKV-tutkinnon suorittanut laillistettu kiinteistövälittäjä. (HE 268/2014 vp, 233.)

Hallituksen esityksen mukaan riippumatonta arvioitsijaa tulisi käyttää silloin, kun ”kiinteistöä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista luovuttaa tai vuokrata tarjouskilpailun avulla” (HE 268/2014 vp, 233). Sanamuoto viittaa siihen, että ensisijaisena menettelytapana tulisi olla avoin tarjouskilpailu. Samansuuntainen linja on tulkittavissa komission valtiontukitiedonannon (EUVL 2016/C 262/1, 83 kohta) ohjeista. Riippumatonta arvioitsijaa tulisi hallituksen esityksen mukaan käyttää myös silloin, jos tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous ja tarvitaan lisänäyttöä todellisesta markkina-arvosta (HE 268/2014 vp, 233).

Arvioiden lukumäärästä hallituksen esityksessä todetaan, että harvinaisten ja hankalien kohteiden tapauksessa saattaa olla tarkoituksenmukaista hankkia useampi asiantuntijalausunto (HE 268/2014 vp, 233). Jos nämä lausunnot ovat ristiriidassa toistensa kanssa, suositellaan markkina-arvoksi katsottavan arvioiden keskiarvo. Hallituksen esityksen mukaan kunnan käsitystä kohteen markkina-arvosta voidaan myös käyttää yhtenä näkemyksenä laskettaessa markkina-arvoa tällä tavoin keskiarvon kautta. (HE 268/2014 vp, 233.) EU-tasolla esimerkiksi valtiontukitiedonannossa ei ole erikseen mainittu vastaavanlaista mahdollisuutta ottaa tasavertaisesti huomioon myös kunnan näkemys. Pelkästään kunnan oman näkemyksen ei ole Suomen kansallisessa oikeuskäytännössä katsottu olevan riittävä osoitus markkina-arvosta (KHO 2008:81; KHO 2009:89; KHO 13.7.2015 t. 1998).

Kuntalaki ja sen sisältöä tarkemmin avaava hallituksen esitys (HE 268/2014 vp) perustuvat niiden voimaantulon aikaiseen EU-lainsäädäntöön eli pääasiassa vanhaan maakauppätiedonantoon. Kuntalain 130 §:n sisältö on kuitenkin pääosin linjassa myös nykyisen EU:n valtiontukitiedonannon kanssa. Yhtenä ristiriitaisuutena kuntalain ja EU-lainsäädännön välillä ovat kuitenkin alusta alkaen olleet vuokra-ajan pituutta koskevat säännökset. Kuntalaissa mainitaan erikseen, että kunnan tulee määrittää luovutuksen markkinaehtoisuus tilanteissa, joissa kohde luovutetaan tai annetaan vuokralle *vähintään kymmeneksi vuodeksi* (KuntaL 130.1 & 130.2 §). EU-lainsäädännössä ei kuitenkaan ole asetettu vuokra-ajalle minkäänlaisia rajoitteita, ja valtiontukisääntely tulee ottaa huomioon lyhyemmissäkin vuokrasuhteissa (Harjula 2015, 10). Muun muassa Kuntaliitto huomautti tästä ristiriitaisuudesta ennen kuntalain voimaantuloa ja ehdotti, että lakiesityksen 130 §:ää olisi tulkintaongelmien estämiseksi yksinkertaistettu niin, että siinä olisi ainoastaan viitattu kyseessä olevaan EU-lainsäädäntöön ja perussopimuksen 107–108 artikloihin (Harjula 2015, 10). Kuntalaki hyväksyttiin kuitenkin alkuperäisessä muodossaan.

Kunnan kiinteistökauppojen ja maanvuokraustoiminnan kannalta oleellista kuntalaissa ovat 130 §:n lisäksi laissa esitetyt valitustilanteita koskevat säännökset. Kuntalain 135 §:n mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan tai johtokunnan tekemistä päätöksistä voidaan tehdä ensin oikaisuvaatimus kunnalle ja sen jälkeen tarvittaessa kunnallisvalitus hallinto-oikeudelle. Kunnanvaltuuston päätöksistä voidaan valittaa suoraan hallinto-oikeuteen (KuntaL 135 §). Valitusoikeus koskee sekä asianosaisia että kunnan jäseniä (KuntaL 137 §). Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (KuntaL 138 §).



Kunnallisvalituksen voi kuntalain 135 §:n mukaan tehdä laillisuusperusteeseen vedoten. Tällöin selvitetään, että päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltaansa ja päätös ei muutenkaan ole lainvastainen (KuntaL 135.2 §). Päätös on valmisteltu virheellisesti muun muassa silloin, jos kunta ei ole etukäteen määrittänyt kiinteistön markkina-arvoa tai markkinavuokraa kuntalain 130 §:n mukaisesti. Tällöin kauppa voidaan kumota kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaiseen menettelyvirheeseen vedoten.

Nykyisin myös kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus selvittää, sisältääkö tarkasteltava toimenpide valtiontukea (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta). Ainakaan toistaiseksi Suomen kansalliset tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole käyttäneet valtiontukitapausten yhteydessä toimivaltaansa arvioida valtiontuen todellista olemassaoloa (mm. KHO 23.1.2014 t. 148). Valtiontukiepäilyjen yhteydessä on keskitetty pääasiassa tarkastelemaan, onko säännösten mukaisia menettelytapoja noudatettu vai ei (mm. KHO 2008:81; KHO 2009:89; KHO 2012:31; KHO 23.1.2014 t. 148; KHO 13.7.2015 t. 1998).

### **3.4 Muu kiinteistönluovutusta koskeva sääntely**

Kunnan kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa tulee kuntalain 130 §:n lisäksi noudattaa myös yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja objektiviteettiperiaatteita (PeL 731/1999, 6 §; HL 434/2003, 6 §). Kunnan tulee siis kohdella kaikkia osapuolia tasapuolisesti, käyttää toimivaltaansa vain lain hyväksymiin tarkoituksiin sekä tehdä päätöksensä asiallisin perustein (PeL 6 §; HL 6 §). Luonnollisesti kuntien kiinteistökaupoissa tulee myös noudattaa maakaassa (MK 540/1995) esitettyjä yleisiä kiinteistökauppoja koskevia säännöksiä. Maanvuokraustoimintaan liittyen kunnan tulee puolestaan ottaa huomioon, mitä maanvuokralaissa (MVL 258/1996) säädetään. Maanvuokralaki ei kuitenkaan sisällä nimenomaisia säännöksiä vuokrattavan alueen hinnoittelusta, minkä vuoksi sitä ei ole käsitelty tarkemmin tässä tutkimuksessa.

Kunnan tulee siis myynti- ja vuokraustoiminnassaan huomioida edellä mainitut luovutusten ja vuokrausten markkinaehtoisuuden määrittämistä koskevat säännökset (KuntaL 130 §), kunnan yleistä toimintaa koskevat säännökset (PeL 6 §; HL 6 §) sekä yleiset kiinteistökauppoja ja maanvuokrausta koskevat säännökset (MK; MVL). Muutoin kunnalla on itsehallintonsa (PeL 121 §) perusteella laaja harkintavalta päättää, millä perustein ja kenelle se haluaa omaisuuttaan luovuttaa. Kunnalla on oikeus esimerkiksi myydä kiinteistö suoraan valitsemalleen taholle ilman julkista hakumenettelyä tai tarjouskilpailua (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2). Sillä ei myöskään ole erillistä velvollisuutta tiedottaa omaisuutensa myynnistä (Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4).

## 4 Oikeustapausanalyysi

Tässä luvussa tarkastellaan valtioneuvostoon liittyviä unionin tuomioistuinten ratkaisuja, komission päätöksiä sekä Suomen kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja vuosilta 1997–2017. Oikeustapauksista on pyritty nostamaan esiin sellaisia tuomioistuinten ja komission linjauksia, jotka liittyvät kiinteistöarviointiin, markkina-arvon määrittämiseen ja tarjouskilpailuiden järjestämiseen. Ennen tapausten käsittelyä on käyty läpi aineistonkeruuseen ja muita oikeustapausanalyysin toteutukseen liittyviä tekijöitä.

### 4.1 Oikeustapausanalyysin toteutus

Tutkimuksen oikeustapausanalyysissä käytetty aineisto haettiin Euroopan unionin tuomioistuinten tuomioiden osalta sähköisessä muodossa tuomioistuimen maksuttomasta CURIA-verkkopalvelusta ja EUR-Lex –tietopankista (Curia 2017; EUR-Lex 2017). CURIA-verkkopalvelusta haettiin tapaukset vuosilta 1997–2017 käyttäen seuraavia haku-ehtoja: 1) tuomioistuin: ”unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin”, 2) asiakirjamuoto: ”tuomio”, 3) tekstihaku: ”valtioneuvosto”, ja 4) aihe: ”kilpailu”. Hakutuloksista (359 tuomiota) tutkimukseen sisällytettiin kuusi tapausta, joista viisi liittyi maa-alueen tai kiinteistön myyntiin ja yhdessä annettiin tarkentavia ohjeita tarjouskilpailuun liittyen.

Euroopan komission päätösasiakirjoja haettiin komission internet-sivuilla olevan hakukoneen (EK 2017b) avulla. Hakuehdoiksi asetettiin valtioneuvostoa koskevat päätökset aikavälillä 1997–2017. Hakutuloksia saatiin 10.857 kpl. Myös muilla hakuyhdistelmillä hakutulos jäi liian suureksi. Hakutulosten suuren määrän vuoksi tutkimuksessa päädyttiin käymään läpi 21 tapausta, jotka Euroopan komissio on listannut tärkeimmiksi maakauppoja koskeviksi päätöksikseen (EK 2014). Tapaukset käsittävä lista on osa Euroopan komission epävirallista esitystä, minkä vuoksi listan kattavuuteen tulee suhtautua varauksella. Kaikki tapaukset käsitelivät kuitenkin maakauppoja, ja listan esittämien tapausten läpikäynti mahdollisti tutkimuksen etenemisen. Kaikki kyseiset tapaukset haettiin komission verkkopalvelusta (EK 2017b) ja näistä 21 läpikäydyistä komission päätöksestä tutkimukseen valittiin seitsemän tämän tutkimuksen kannalta hyödyllistä tapausta. Sekä unionin tuomioistuinten että komission päätösten osalta tutkimuksessa käytettiin alkuperäistapausten virallisia suomenkielisiä käännöksiä.

Suomen korkeimman hallinto-oikeuden päätökset on haettu oikeusministeriön Finlex-tietokannasta, jota ylläpitää Edita Publishing Oy (Finlex 2017). Hakusanalla valtioneuvosto saatiin hakutulokseksi 26 päätöstä, joista tässä tutkimuksessa käsitellään seitsemän. Käsiteltäviksi tapauksiksi valittiin maa- ja kiinteistökauppoja koskevat päätökset. Suurin osa näistä KHO:n päätöksistä on annettu ennen kuin uusi kuntalaki tuli voimaan 1.5.2015, minkä vuoksi tutkimuksessa käsitellään myös kahta hallinto-oikeuden päätöstä syksyltä 2017. HaO:n päätökset eivät pääsääntöisesti ole julkisesti ilmaiseksi saatavilla, ja toinen tutkimuksessa käsitelty HaO:n päätös on saatu kyseisen kunnan internet-sivuilta ja toinen suoraan kyseiseltä kunnalta.

Edellä kuvatun aineiston perusteella kustakin tapauksesta on kirjoitettu tätä tutkimusta varten lyhyt yhteenveto. Yhteenvedot on kirjoitettu omin sanoin tiivistäen, ja niihin on koottu tapausten kannalta keskeiset tekijät. Yhteenvedot on esitetty muun tekstin lomassa pienemmällä fontilla ja sisennettynä. Yhteenveto alkaa viittauksilla tapausta koskevaan aineistoon eli tuomioistuinten tai komission päätöksiin. Jos yksittäistä oikeustapausta on

käsitelty sekä komissiossa että unionin tuomioistuimessa, on yhteenvedon alussa viittaus kaikkiin näihin päätöksiin.

Euroopan unionin tuomioistuinten tuomiot tunnistaa kansainvälisestä ECLI-tunnuksesta, esimerkiksi ECLI:EU:C:2015:470. Komission päätökset on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä (EUVL, aiemmin EYVL), ja niiden osalta on viitattu siihen lehteen, jossa kyseinen päätös on julkaistu, esimerkiksi EYVL 1999/L 292/1. Kohdassa 4.3.5 esitetyn oikeustapauksen aineistona on virallisen lehden lisäksi käytetty komission kirjettä asianosaiselle valtiolle, sillä tapauksesta ei ole julkaistu muita tarkempia tietoja. Kyseisen dokumentin tunnistaa tunnuksesta C(2012). Suomen korkeimman hallinto-oikeuden päätökset tunnistaa lyhenteestä KHO ja hallinto-oikeuden päätökset lyhenteestä HaO.

Yksittäisestä tapauksesta kootun yhteenvedon jälkeen kyseisestä tapauksesta on vielä esitetty tarkemmin sellaisia päätöksissä mainittuja tekijöitä, jotka liittyvät erityisesti tämän tutkimuksen aihealueeseen eli kiinteistöarvointiin, markkina-arvon ja markkinavuokran määrittämiseen tai tarjouskilpailuihin. Samassa yhteydessä on myös mainittu, mikäli kyseiseen tapaukseen viitataan nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi valtiontukitiedonannon (EUVL 2016/C 262/1) sisältö perustuu pitkälti toteutuneeseen oikeuskäytäntöön ja osittain siis myös tässä tutkimuksessa käsiteltyihin tapauksiin.

## 4.2 Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuja

Sekä unionin yleinen tuomioistuin että unionin tuomioistuin antavat ratkaisuja valtiontukia koskeissa EU-asioissa. Ratkaisut voivat olla joko tuomioita komission tekemistä päätöksistä tai ennakkoratkaisuja kansallisille tuomioistuimille. Tuomioistuinten ja komission välisestä työnjaosta tulee kuitenkin muistaa, että toimivalta päättää valtiontuen soveltumisesta sisämarkkinoille kuuluu aina Euroopan komissiolle (ECLI:EU:C:2015:470, 19 kohta). Unionin tuomioistuinten tehtäviin kuuluu komission toiminnan valvominen, minkä lisäksi ne voivat kommentoida unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja (ECLI:EU:C:2015:470, 20 kohta). Tuomioistuinten oleellisena tehtävänä on siis valvoa, että valtiontukisäännöksiä tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla EU:ssa (EK 2017a). Seuraavaksi on käsitelty kuutta unionin tuomioistuinten antamaa tuomiota, vanhimmasta uusimpaan.

### 4.2.1 Daewoo Electronics Manufacturing España / Espanja

Euroopan komissio ja unionin tuomioistuin käsitelivät vuosina 1997–2002 Espanjan viranomaisten ja kodinkonevalmistaja Daewoo Electronics Manufacturing Españan (Demesa) välistä valtiontukitapausta:

**EYVL 1999/L 292/1; ECLI:EU:T:2002:59.** Julkisen sektorin yritys oli myynyt vuonna 1997 Demesalle maa-alueen hintaan 4.125 ESP/m<sup>2</sup>. Kauppahinnan katsottiin sisältävän valtiontukea, ja toimenpiteestä valitettiin komissiolle. Tapauksen ratkaisussa komissiolla oli käytössään neljä hinta-arviota. Ensimmäinen oli ennen kaupantekohetkeä tilintarkastustoimiston laatima yleisarvio maa-alueiden hintatasosta alueella (4.481 ESP/m<sup>2</sup>). Kaksi muuta olivat kiinteistöalan asiantuntijoiden jälkikäteen laatimia arvioita (4.000–4.500 ja 4.000–4.800 ESP/m<sup>2</sup>). Neljäs arvio oli jälkikäteen tilintarkastuskertomuksessa ilmoitettu arvo (5.000 ESP/m<sup>2</sup>). Komissio katsoi, että kolmen jälkikäteen tehdyn arvion keskiarvo ei merkittävästi poikennut ensimmäisestä arviosta ja päätti ensimmäisen arvion vastaavan markkina-arvoa. Myyntihinnan ja markkina-arvon välinen erotus katsottiin valtiontueksi. Demesa valitti asiasta unionin tuomioistuimelle, joka kumosi komission päätöksen.

Ratkaisusta voidaan nostaa esiin tuomioistuimen suhtautuminen arvioiden laadintahetkeen sekä arvioinnin tarkkuuteen. Komissio oli päätöksessään antanut eniten painoarvoa ensimmäiselle arviolle, koska se oli ainoa etukäteen laadittu arvio (ECLI:EU:T:2002:59, 77 kohta). Unionin tuomioistuimen mukaan tämä oli kuitenkin väärin, ja sen mielestä kaikki arviot olisi tullut huomioida. Perusteena tuomioistuin käytti sitä, että kauppahinnasta oli tosiasiasa sovitettu jo ennen yhdenkään arvion tekemistä. (ECLI:EU:T:2002:59, 77 kohta.)

Toinen huomionarvoinen seikka liittyy arvioinnin tarkkuuteen. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan kyseisessä tapauksessa riitti, että myyntihinta osui asiantuntijan arviolausunnossa ilmoittamalle arvovälille (ECLI:EU:T:2002:59, 89–90 kohta). Tuomioistuin katsoi, että komissio oli toiminut väärin laskiessaan yhden keskiarvon markkina-arvolle. Kahdessa kiinteistöalan asiantuntijoiden laatimassa arviolausunnossa oli esitetty markkina-arvolle vaihteluväli, ja myyntihinnan sijoittuessa tälle välille olisi komission pitänyt tuomioistuimen mukaan katsoa myyntihinta markkina-arvoksi. (ECLI:EU:T:2002:59, 89–90 kohta.)

#### **4.2.2 Valmont Nederland / Alankomaat**

Euroopan komissio ja unionin tuomioistuin käsittelivät vuosina 1998–2004 Alankomaiden viranomaisten ja teräspylväitä valmistavan Valmont Nederland BV:n (Valmont) välistä valtioneuvoston tapaus:

**EYVL 2002/L 48/20; ECLI:EU:T:2004:266.** Maarheezen kunta oli vuonna 1994 myynyt maa-alueen Valmontille hintaan 900.000 NLG eli 30 NLG/m<sup>2</sup>. Kauppahinnan katsottiin olevan markkina-arvoa alhaisempi ja toimenpiteestä valitettiin komissiolle. Tapauksen käsittelyn yhteydessä komissiolle esitettiin kaksi arviota: riippumattoman asiantuntijan neljä vuotta kaupantekohetken jälkeen tekemä arvio (1.275.000 NLG eli 42,50 NLG/m<sup>2</sup>) sekä myyntivuonna tehty arvio (1.050.000 NLG eli 35 NLG/m<sup>2</sup>), jonka Valmont oli tilannut pankin rahoitusta varten. Komission mukaan myyntivuonna tehtyä arviota ei kuitenkaan voitu huomioida, koska siinä oli tosiasiasa arvioitu sekä maa-alueen että rakennusten arvo. Arviossa maa-alueen markkina-arvoon oli päädytty vähentämällä rakennuskustannukset kokonaishinnasta, mikä oli komission mukaan väärin. Komissio perusti päätöksensä jälkikäteen tehtyyn arvioon ja katsoi, että kunta oli myöntänyt arviossa esitetyn markkina-arvon ja myyntihinnan välisen erotuksen verran valtioneuvostoa Valmontille. Valmont valitti tapauksesta unionin tuomioistuimelle, joka kumosi komission päätöksen.

Tuomioistuimen ratkaisusta voidaan nostaa esiin kolme linjausta, joista ensimmäinen liittyy komission velvollisuuteen arvioida riippumattomien asiantuntijoiden työn laatua ja arviolausunnoissa esitettyjen perusteluiden riittävyyttä. Tarkasteltavassa tapauksessa tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut arvioinut riittävän kriittisesti sille toimitettujen arviointiraporttien sisältöä, vaikka se perusti päätöksensä suoraan toiseen arvioista (ECLI:EU:T:2004:266, 71–90 kohta). Perusteluissaan komissio vetosi siihen, että sillä ei ollut ollut asiantuntemusta arvioida tällaista omaisuuden hintaa, minkä vuoksi se oli tukeutunut maakauppatiedonannossa esitettyihin arviointiperusteisiin eli käytännössä asiantuntijalausuntoihin (ECLI:EU:T:2004:266, 34 kohta). Komission mukaan sen oli täytynyt omaksua asiantuntijan toteamus markkina-arvosta, koska kyseessä oli pätevä ja riippumaton arvioitsija, jonka lausunnossa ei ollut havaittu vakavaa metodologista virhettä (ECLI:EU:T:2004:266, 34 kohta).

Tuomioistuimen mukaan kuitenkin se, että komissio voi käyttää ulkopuolisten asiantuntijoiden palveluita, ei estä sitä arvioimasta niiden tekemää työtä (ECLI:EU:T:2004:266, 72 kohta). Perusteluinaan tuomioistuin huomautti, että keskitetty ja yksinomainen vastuu

valtioneuvoston valvonnasta kuuluu komissiolle, ei riippumattomille asiantuntijoille (ECLI:EU:T:2004:266, 72 kohta).

Toinen tuomioistuimen linjaus liittyy arviolausunnon todistusvoimaisuuteen. Tapauksen yhteydessä tarkastelun kohteena olleessa ja jälkikäteen laaditussa arviolausunnossa oli esitetty maa-alueen omakustannushinnaksi 32 NLG/m<sup>2</sup> ja lopulliseksi markkina-arvoksi 42,5 NLG/m<sup>2</sup>. Arviossa markkina-arvoon oli päädytty listaamalla kohteen arvoon vaikuttavia tekijöitä ja sen jälkeen ilmoittamalla näkemys arvosta. Komission mukaan markkina-arvo oli määritetty asiallisesti, ja sen mielestä oli tavanomaista, että asiantuntijalausunnoissa käytetään tällaista ”kokonaisarviota” (ECLI:EU:T:2004:266, 71 kohta).

Tuomioistuin puolestaan katsoi, että lopullinen markkina-arvo ei perustunut ”mihinkään nimenomaiseen ja tarkistettavissa olevaan laskutoimitukseen” tai ”vertailuun sellaisten hintojen kanssa, joita on maksettu muista kyseisen kunnan myymistä maa-alueista ja muiden omistajien myymistä maa-alueista” (ECLI:EU:T:2004:266, 46–47 kohta). Tuomioistuimen mielestä lopullinen markkina-arvo oli enemmänkin toteamus, minkä vuoksi lausuntoa ei voitu pitää siltä osin todistusvoimaisena (ECLI:EU:T:2004:266, 71 kohta). Lopputuloksena tuomioistuin katsoi markkina-arvon olevan arviossa mainittu omakustannushinta, joka ”perustui objektiivisiin ja tarkistettavissa oleviin arviointiperusteisiin” (ECLI:EU:T:2004:266, 64 kohta).

Kolmas tuomioistuimen linjaus liittyy määritetyn markkina-arvon joustavuuteen. Tuomioistuimen mukaan markkina-arvoihin voi liittyä sattumanvaraisuutta sellaisissa tilanteissa, joissa kohteen markkina-arvo määritetään vasta jälkikäteen (ECLI:EU:T:2004:266, 45 kohta). Tällöin verrattaessa myyntihintaa jälkikäteen tehtyihin asiantuntijalausuntoihin tulee määrittää, eroavatko nämä arvot toisistaan niin paljon, että voidaan todeta toimenpiteen todella sisältäneen etua markkinatoimijalle (ECLI:EU:T:2004:266, 45 kohta). Tarkasteltavassa tapauksessa tuomioistuin päätyi siihen, että kyseessä ei ollut valtiontuki, koska myyntihinta oli vain 6,25 % markkina-arvoa alhaisempi (ECLI:EU:T:2004:266, 88 kohta).

#### **4.2.3 Seydaland / Saksa**

Unionin tuomioistuin antoi 16.12.2010 Saksan pyynnöstä ennakkoratkaisun tapauksessa Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH (Seydaland) vastaan BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG):

**ECLI:EU:C:2010:778.** Julkisoikeudellinen BVVG oli myynyt vuonna 2007 elintarvike-teollisuusalalla toimivalle Seydalandille maatalousmaita, joiden myyntihinta oli Seydalandin mielestä liian korkea. Seydalandin mukaan myyntihinta olisi pitänyt vahvistaa Saksassa yleisesti maatalousmaan kauppohenkilöiden käytössä olevien alueellisten arvonmäärittämisperiaatteiden mukaisesti eikä vallitsevan markkinatilanteen perusteella. BVVG:n mukaan alueelliset arvonmäärittämisperiaatteet olivat vanhentuneet, eikä niitä voitu enää käyttää myöntämättä markkinatoimijoille valtiontukea. Ennakkoratkaisupyyntö liittyi näin ollen siihen, voisivatko Saksan viranomaiset käyttää kansallisen lainsäädäntönsä mukaista laskentamenetelmää maatalousmaiden myyntihinnan määrittämisessä. Unionin tuomioistuin totesi kyseisen menetelmän hyväksyttäväksi.

Ennakkoratkaisua pyytäessään Saksan kansallinen tuomioistuin argumentoi, että Saksan käyttämällä laskentamenetelmällä ei voida määrittää yksittäisten maa-alueiden markkina-arvoa kovin tarkasti (ECLI:EU:C:2010:778, 41 kohta). Tuomioistuin ei kuitenkaan katsonut tämän olevan este menetelmän käytölle. Annetun ratkaisun mukaan tällaisia muita

vakiomuotoisia arviointimenetelmiä voidaan hyvin käyttää, jos niillä päädytään ”hintaan, joka on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa” (ECLI:EU:C:2010:778, 35 kohta). Tähän liittyen tuomioistuimien vaati, että alueelliseen arvonmäärittämenetelmään tulee liittää ajantasaistamisen mekanismi, jolla markkina-arvo voidaan saattaa vastaamaan todellisia myyntihintoja (ECLI:EU:C:2010:778, 43 kohta). Ennakkoratkaisun mukaan pitää myös muistaa, että markkina-arvo on teoreettinen, minkä vuoksi vaihtoehtoisella arviointimenetelmällä saadun hinnan ja teoreettisen hinnan välille on ”sallittava liikkumavaraa” (ECLI:EU:C:2010:778, 35 kohta). Tästä liikkumavaran suuruudesta ei kuitenkaan annettu tarkempia ohjeita.

Kyseisen ratkaisun keskeinen sisältö on nykyisin sisällytetty myös voimassa olevaan komission ohjeistukseen: valtiontukitiedonannon mukaan ”markkina-arvo voidaan määrittää tarjouskilpailun ja asiantuntijaselvityksen lisäksi myös yleisesti hyväksytyn vakio-muotoisen arviointimenetelmän perusteella” (EUVL 2016/C 262/1, 101 kohta). Vaikka vaihtoehtoisten menetelmien käyttö onkin sallittua, eivät ne kuitenkaan automaattisesti sulje valtiontuen mahdollisuutta pois (ECLI:EU:C: 2010:778, 52 kohta). Esimerkiksi tarkasteltavan tapauksen yhteydessä tuomioistuin yksiselitteisesti totesi olevan täysin mahdollista, että vaihtoehtoisilla menetelmillä päädytään toisinaan lopputulokseen, joka poikkeaa markkina-arvosta (ECLI:EU:C: 2010:778, 52 kohta). Jos kohde sitten myydään tällaisella markkina-arvosta poikkeavalla hinnalla, tarkoittaa se yleensä valtiontuen myöntämistä. Ennakkoratkaisun mukaan julkisella viranomaisella on tämän takia velvollisuus syrjäyttää vaihtoehtoisten menetelmien käyttö tilanteessa, jossa ne eivät johda markkina-arvoon (ECLI:EU:C:2010:778, 52 kohta).

#### 4.2.4 Land Burgenland / Itävalta

Euroopan komissio ja unionin tuomioistuimet käsitelivät vuosina 2006–2013 itävaltalaisen osavaltion Land Burgenlandin ja vakuutusyhtiö Grawen välistä valtiontukitapausta, joka liittyi julkisomisteisen Bank Burgenlandin (BB) yksityistämiseen. Muista tässä luvussa käsitellyistä tapauksista poiketen Burgenlandin tapaus ei liity kiinteistökauppoihin vaan pankin yksityistämiseen. Kyseisessä tapauksessa annettiin kuitenkin merkittäviä toimenpiteen markkinaehtoisuuden määrittämiseen liittyviä ohjeita, ja Burgenlandin tapaukseen viitataan esimerkiksi valtiontukitiedonannossa useaan otteeseen (EUVL 2016/C 262/1, 74, 79, 85, 89 & 95 kohta).

**EUVL 2008/L 239/32; ECLI:EU:T:2012:90; ECLI:EU:C:2013:682.** Land Burgenland oli järjestänyt vuonna 2005 julkisomisteisen pankin myynnistä tarjouskilpailun, jossa se sai kaksi sitovaa tarjousta. Vaikka ukrainalais-itävaltalainen konsortio oli tarjonnut 155 M€, myytiin pankki alhaisemman tarjouksen tehneelle Grawelle hintaan 100,3 M€. Komissiolle tehdyn valituksen mukaan tarjouskilpailu oli ollut epäreilu, syrjivä, ei avoin ja se ei ollut johtanut myyntiin korkeimman tarjouksen tehneelle. Komissio päätyi siihen, että Land Burgenland oli myöntänyt Grawelle tarjousten välisen summan verran valtiontukea. Kyseinen summa määrättiin takaisinperittäväksi. Tapaus eteni unionin yleiseen tuomioistuimeen ja sen jälkeen vielä unionin tuomioistuimeen, jotka molemmat päätyivät komission kanssa samaan ratkaisuun.

Seuraavaan listaan on koottu yhteenveto Burgenlandin tapauksessa esitetyistä keskeisistä tarjouskilpailuun liittyvistä linjauksista, jotka sisältyvät nykyisin myös valtiontukitiedonantoon (EUVL 2016/C 262/1, 74, 79, 85, 89 & 95 kohta):

1. Toimenpiteen tulee läpäistä yksityisen myyjän testi: oliko kauppahinta markkinaehtoinen vai olisiko yksityinen myyjä voinut saada paremman hinnan (ECLI:EU:T:2012:90, 48 kohta).

2. Päätöksen tulee perustua samanlaisiin taloudellisiin arviointeihin, jotka yksityisenkin toimija olisi suorittanut (ECLI:EU:T:2012:90, 158 & 172 kohta).
3. Tarjouskilpailussa ostaja tulisi valita korkeimman tarjotun hinnan perusteella, sillä korkein tarjottu hinta vastaa markkina-arvoa (ECLI:EU:T:2012:90, 70 & 89 kohta).
4. Vain uskottavat ja sitovat tarjoukset tulee ottaa tarjouskilpailussa huomioon (ECLI:EU:T:2012:90, 70 kohta).
5. Tarjouskilpailulla saatua lopputulosta ei voida kiistää muilla arviointimenetelmillä (ECLI:EU:T:2012:90, 72–73 kohta).

#### 4.2.5 Hammar Nordic Plugg / Ruotsi

Euroopan komissio ja unionin yleinen tuomioistuin käsittelivät vuosina 2009–2015 ruotsalaisen kunnan omistaman Fastighets AB Vänersborgin (FABV) ja kiinteistökehitysyhtiö Hammar Nordic Pluggin (HNP) välistä valtiontukitapausta:

**EUVL 2012/L 150/78; ECLI:EU:T:2015:811.** FABV oli ostanut helmikuussa 2008 maa-alueen yksityiseltä yritykseltä hintaan 17 milj. SEK ja tehnyt heti samana päivänä kaksi erillistä sopimusta kiinteistökehitysyhtiö HNP:n kanssa tähän maa-alueeseen liittyen. Ensimmäisessä sopimuksessa FABV vuokrasi koko maa-alueen HNP:lle, ja toisessa sopimuksessa se antoi HNP:lle osto-option hankkia koko alueen seuraavan kahden vuoden aikana hintaan 8 milj. SEK. Kuukauden päästä maaliskuussa 2008 HNP jälleenvuokrasi alueen eteenpäin korkeammalla vuokralla kuin mitä se itse maksoi kunnan omistamalle yhtiölle. Puolen vuoden jälkeen elokuussa 2008 HNP käytti osto-optionsa ja osti alueen hintaan 8 milj. SEK. Heti syyskuussa 2008 se kuitenkin myi alueen eteenpäin hintaan 40 milj. SEK. Asiasta valitettiin komissiolle, joka päätyi tutkinnassaan siihen, että Ruotsi oli myöntänyt HNP:lle kiellettyä valtiontukea. Asia eteni unionin yleiseen tuomioistuimeen, joka päätyi samaan lopputulokseen.

Tapauksessa tuomioistuin antoi tarkentavia ohjeita liittyen riippumattoman arvioitsijan suorittamaan arviointiin (ECLI:EU:T:2015:811, 43–47 kohta). Komissiolla oli ollut käytössään viisi eri arviota markkina-arvosta. Komission mukaan kolme näistä arvioista oli päteviä. Kaksi muuta arviota oli epäpäteviä, koska ne perustuivat selkeästi väärin markkinaoletuksiin: merkittävästi liian alhaiseen markkinavuokratasoon sekä merkittävästi liian korkeaan vajaakäyttöasteeseen. Myöhemmin tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että komissiolla oli ollut oikeus tarkastella asiantuntija-arvioiden sisältöä ja hylätä epäluottettavina pitämänsä arviot. (ECLI:EU:T:2015:811, 43–47 kohta.)

Tuomioistuimen ratkaisun mukaan riippumattoman asiantuntijan suorittama kiinteistöarviointi on pätevä täyttäessään alla listatut kriteerit (ECLI:EU:T:2015:811, 43–47 kohta):

1. Arviointi tulee suorittaa ennen myynti- tai vuokrausneuvotteluja, ja
2. Arvion tilaajan tulee olla maa-alueen tai rakennuksen omistaja, ja
3. Arvioitsijan tulee olla puolueeton kolmas taho, ja
4. Arvioitsijalla tulee olla laaja kokemus kiinteistöalasta, ja
5. Arvioinnissa tulee käyttää soveltuvaa arviointimenetelmää, arvion tulee perustua asiallisiin oletuksiin ja määritetty markkina-arvo tulee perustella kattavasti.

#### 4.2.6 BVVG / Saksa

Unionin tuomioistuin antoi 16.7.2015 Saksan pyynnöstä ennakkoratkaisun tapauksessa BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) vastaan Landkreis Jerichower Landin piirikunta:

**ECLI:EU:C:2015:470.** Julkisomisteinen BVVG järjesti vuonna 2008 julkisen tarjouskilpailun maatalousmaan myynnistä ja päätti myydä kohteen korkeimman tarjouksen tehneelle. Saksan lainsäädännön mukaan kauppa tulee kuitenkin ensin hyväksyttävä paikallisella viranomaisella, joka saa estää kaupan, jos myyntihinnan katsotaan olevan epäsuhtainen markkina-arvoon nähden. Epäsuhta on olemassa, jos myyntihinta on yli 50 % suurempi kuin ”maa-alueen maataloudellisen arvon” katsotaan olevan. Saksassa maataloudellinen arvo määritetään lähtökohtaisesti maatalousalan sisäisten kauppojen perusteella. Lainsäädännön tavoitteena on ollut estää maatalousmaan hintojen nousu viljelijöiden ulottumattomiin. Kansalliseen lakiin vedoten piirikunta esti maa-alueen myynnin korkeimman tarjouksen tehneille henkilöille, jotka eivät olleet ammattiviljelijöitä. BVVG ja tarjouskilpailun voittajat valittivat päätöksestä kansalliseen tuomioistuimeen, joka pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Tuomioistuin päätyi ratkaisussaan siihen, että tarjouskilpailulla saatua korkeinta hintaa ei voitu pitää markkina-arvona. Tämän perusteella piirikunnalla oli ollut oikeus estää kauppa.

Tuomioistuimen antamassa ennakkoratkaisussa käsiteltiin kahta asiaa: johtaako Saksan kansallisen lainsäädännön noudattaminen markkina-arvoa alhaisempiin myyntihintoihin ja kielletyn valtiontuen myöntämiseen viljelijöille sekä voidaanko tarjouskilpailussa saatu korkein hinta hylätä (ECLI:EU:C:2015:470). Tuomioistuimen ratkaisun mukaan, jos kansallisen oikeussäännön noudattamisella päädytään mahdollisimman lähelle maatalousmaan markkina-arvoa, ei kyseessä ole valtiontukitoimenpide (ECLI:EU:C:2015:470, 55 kohta). Tuomioistuimen mukaan markkina-arvo voidaan määrittää avoimen tarjouskilpailun ja asiantuntija-arvion lisäksi myös muilla hyväksyttävillä menetelmillä (ECLI:EU:C:2015:470, 55 kohta). Annettu ennakkoratkaisu perustui suoraan Seydaland-tapaukseen (ECLI:EU:C:2010:778), jota käsiteltiin tämän tutkimuksessa kohdassa 4.2.3.

Tarjouskilpailussa tarjottuihin hintoihin liittyen tuomioistuin totesi, että avoimella tarjouskilpailulla saatua korkeinta hintaa ei voida pitää markkina-arvona, jos tarjotun hinnan katsotaan olevan spekulatiivinen ja selvässä epäsuhteessa maa-alueen arvoon nähden (ECLI:EU:C:2015:470, 40–41 kohta). Tarjouskilpailussa saatu tarjous hylättiin siis spekulatiivisuuteen vedoten. Tuomioistuin ei kuitenkaan avannut ratkaisussaan spekulatiivisuuden käsitettä sen enempää, kuin että kyseessä on selkeästi muita tehtyjä tarjouksia korkeampi hinta. (ECLI:EU:C:2015:470, 40–41 kohta.)

Kyseinen korkeinta tarjottua hintaa koskeva ratkaisu ei vastaa aiempaa oikeuskäytäntöä tai vuonna 20016 voimaan tullutta valtiontukitiedonantoa (mm. ECLI:EU:C:2010:778, 35 kohta; ECLI:EU:T:2012:90, 73 kohta; EUVL 2016/C 262/1, 97 kohta). Ensinnäkin valtiontukitiedonannon mukaan tarjouskilpailulla määritetty hinta on aina automaattisesti markkina-arvo, eikä tällä tavalla määritettyä markkina-arvoa voi kumota muilla arviointimenetelmillä (EUVL 2016/C 262/1, 97 kohta). Toisekseen aiemmassa oikeuskäytännössä on todettu, että markkina-arvo on korkein hinta, jonka tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja on valmis maksamaan (ECLI:EU:C:2013:682, 92 kohta). Tämä perustuu siihen, että ”markkinatalouden ehdoin toimiva yksityinen myyjä valitsee lähtökohtaisesti korkeimman ostotarjouksen, kun se on sitova ja vakavasti otettava, eikä tämä riipu niistä syistä, jotka ovat johtaneet siihen, että mahdollinen ostaja tekee kyseisen



tarjouksen” (ECLI:EU:C:2013:682, 99 kohta). Aiemman oikeuskäytännön mukaan korkein tarjous on voitu hylätä vain taloudellisiin tekijöihin perustuen eli tilanteessa, jossa tarjouksen ei ole katsottu olevan sitova tai vakavasti otettava (ECLI:EU:C:2013:682, 99 kohta).

### 4.3 Euroopan komission päätöksiä

Kuten edellä kohdassa 4.2 todettiin, unionin tuomioistuinten tehtäviin kuuluu valtiontukisäännösten tulkitseminen sekä komission toiminnan valvominen. Yksinomainen toimivalta arvioida tukitoimenpiteiden soveltuvuutta Euroopan sisämarkkinoille kuuluu kuitenkin Euroopan komissiolle (EUVL 2009/C 85/1, 20 kohta). Käytännössä valtiontukitapaus voi tulla komission tarkasteltavaksi jäsenvaltioiden ennakoilmoitusmenettelyn kautta (TEM 2014, 13), kansallisen tuomioistuimen kautta (EUVL 2009/C 85/1, 79 kohta) tai jonkin tahon kannellessa tapauksesta komissiolle (TEM 2014, 11). Komission tekemät päätökset ohjaavat kansallisia tuomioistuimia sekä tukiviranomaisia valtiontuen käsitteen tulkinnassa ja soveltamisessa muissa vastaavanlaisissa tapauksissa (EUVL 2009/C 85/1, 12 kohta).

Seuraavaksi on tarkasteltu seitsemää komission päätöstä vuosilta 2001–2016. Osa tapauksista on sellaisia, että komission antamasta päätöksestä on valitettu unionin tuomioistuimeen ja tuomioistuin on palauttanut tapauksen käsittelynsä jälkeen takaisin komission päätöksentekoon. Koska lopullisen päätöksen on näissä tapauksissa antanut komissio, on kyseiset tapaukset käsitelty tässä luvussa.

#### 4.3.1 SCI-Systems / Alankomaat

Komissio antoi vuonna 2001 päätöksensä elektroniikkakomponentteja valmistavan SCI Systemsin ja julkisessa omistuksessa olevan IBF:n välisessä valtiontukitapauksessa:

**EYVL 2001/L 186/43.** IBF oli myynyt vuonna 1998 SCI Systemsille maa-alueen tehtaan rakentamista varten. Kaupasta valitettiin komissiolle alihintaisuuteen vedoten osana laajempaa valtiontukiepäilyä. Alankomaat toimitti komissiolle selvityksen aikana kaksi riippumatonta arvioreporttia. Ensimmäinen arvio oli laadittu myyntineuvottelujen alkamisen jälkeen, mutta ennen kaupantekoa. Toteutunut kauppahinta perustui tähän arvioon. Toinen arvio oli tehty noin vuosi myyntihetken jälkeen. Komissio ei pitänyt arvioita pätevinä ja totesi omien laskelmiensa perusteella kaupan sisältävän kiellettyä valtiontukea.

Tapauksessa komissio tarkasteli riippumattomien asiantuntijoiden laatimia arvioita tarkasti ja viittasi päätöksessään useisiin arviolausuntojen yksityiskohtiin. Komission mukaan kummassakaan arviossa esitettyä hintaa ei voitu pitää markkina-arvona (EYVL 2001/L 186/43, 57–60 kohta). Molemmista arvioista oli jätetty huomioimatta kaavoituksen muuttumisesta johtuva maan arvon nousu, minkä lisäksi komissio katsoi laskelmissa olevan muitakin virheitä (EYVL 2001/L 186/43, 57–60 kohta). Esimerkiksi ensimmäisen arvion laskelmissa maan rakennuskelpoiseksi saattamisen kustannuksia koskevat korjaukset oli huomioitu väärin ja myönteisiä hintaa nostavia vaikutuksia ei ollut kaikkia huomioitu (EYVL 2001/L 186/43, 20 kohta). Lisäksi komissio katsoi, että ensimmäisessä arvioinnissa oli tuntuvasti aliarvioitu viheralueina käytettävän maan arvo (EYVL 2001/L 186/43, 57 kohta). Toisen arvion laskelmissa puolestaan oli huomioitu sellaisia vähennyksiä, joita komission mukaan ei olisi tullut huomioida (EYVL 2001/L 186/43, 60 kohta). Kaikkiaan riippumattomissa arvioissa esitettyjen hintojen katsottiin virheellisesti vastaavan kehittämättömän maan arvoa (EYVL 2001/L 186/43, 20 kohta).

#### 4.3.2 Ojala-Yhtymä Oy / Suomi

Komissio antoi vuosina 2001 ja 2002 päätöksensä koskien alumiinikomponentteja valmistavan Ojala-Yhtymä Oy:n ja kahden suomalaisen kunnan välisiä maakauppoja:

**EYVL 2001/L 304/20; EYVL 2002/L 105/19.** Haapajärven ja Piippolan kunta olivat myyneet erillisissä kaupoissa kaksi maa-aluetta Ojala-Yhtymä Oy:lle. Komissio epäili kauppojen sisältävän valtiontukea, sillä kummassakaan kaupassa ei ollut etukäteen asianmukaisesti määritetty markkinaehtoisuutta. Jälkikäteen Suomi toimitti Haapajärven kaupasta LKV-arvioitsijan tekemän arvion ja Piippolan kaupasta julkisen kaupanvahvistajan lyhyen vakuutuksen siitä, että kauppahinta oli markkinatasoinen. Haapajärven tapauksessa komissio katsoi arvion olevan pätevä ja hylkäsi valtiontukiepäilyn. Piippolan tapauksessa julkisen kaupanvahvistajan ei katsottu olevan riippumaton arvioitsija, eikä hänen lausuntonsa riittänyt todistukseksi. Komissio määrittä Piippolassa myydyin maa-alueen arvon Suomen metsäntutkimuslaitokselta saatujen puun hintatietojen perusteella ja totesi kaupan sisältävän valtiontukea. Tukea ei kuitenkaan määrätty takaisin perittäväksi, koska sen katsottiin soveltuvan yhteismarkkinoille Piippolan alueen heikon taloustilanteen vuoksi.

Komission päätöksen mukaan julkisen kaupanvahvistajan antama lausunto ei riitä markkinaehtoisuuden määrittämiseen (EYVL 2002/L 105/19). Nykyisin myös Suomen kuntalain taustalla olevan hallituksen esityksen mukaan riippumattomalla arvioitsijalla tulee olla vähintään laillistetun kiinteistönvälittäjän pätevyys (HE 268/2014 vp, 233).

#### 4.3.3 Kolme huvivenesatamaa / Alankomaat

Komissio teki vuonna 2004 päätöksen liittyen Enkhuizenin, Nijkerkin ja Wieringermeerin kuntien sekä paikallisten purjehdusseurojen välisiin kiinteistökauppoihin:

**EUVL 2004/L 34/63.** Kolme alankomaalaista kuntaa oli kukin myynyt huvivenesatama-alueen paikallisille purjehdusseuroille vuosien 1998–2000 aikana. Komissiolle tehdyn valituksen mukaan kauppahinnat olivat markkinatasoa alhaisempia. Perusteellisten selvitysten jälkeen komissio päätyi siihen, että kaksi näistä kaupoista saattoi sisältää valtiontukea. EU:n huvivenesatamien markkinatilannetta ja kyseisten satamien tilasto- ja kävijätietoja tutkittuaan komissio kuitenkin totesi, että tukitoimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tähän perustuen valitukset hylättiin.

Tapauksessa komissio otti kantaa siihen, lasketaanko huvivenesatamatoiminta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavaksi toiminnaksi. Päätöksessä todettiin huvivenesatamatoiminnan olevan normaalia taloudellista toimintaa matkailualalla (EUVL 2004/L 34/65, 16 kohta). Tämän perusteella siihen tulisi siis soveltaa valtiontukisäännöksiä muun taloudellisen toiminnan tavoin. Komissio tuli kuitenkin siihen tulokseen, että tarkastelun kohteena olevilla toimenpiteillä ei voitu katsoa olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (EUVL 2004/L 34/65, 55 kohta). Komission mukaan ei voitu kohtuudella olettaa, että myönnettyt tuet olisivat houkutteleet muiden jäsenvaltioiden huviveneilijöitä kyseisiin satamiin. Perusteena tähän oli kyseisten satamien maantieteellinen sijainti, pienuus ja valtiontuen suhteellisen vähäinen määrä satamissa oleviin kiinnityspaikkoihin nähden. (EUVL 2004/L 34/65, 55 kohta.)

Päätöksessä kuitenkin mainittiin, että ”paikallisen kilpailun jonkinasteista vääristymistä” ei voida sulkea pois (EUVL 2004/L 34/65, 55–56 kohta). Tämän ei kuitenkaan katsottu olevan este valituksen hylkäämiselle. Yleisesti komissio kuitenkin vielä päätöksensä lopuksi muistutti, että pelkästään markkinatoimijan pieni koko tai tuen pieni määrä eivät ole perusteita sille, että tuki ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. (EUVL 2004/L 34/65, 56 kohta.)

#### 4.3.4 Componenta Oyj / Suomi

Komissio ja unionin tuomioistuimien käsittelivät vuosina 2004–2011 metalliteollisuusyritys Componenta Oyj:n ja Karkkilan kaupungin välistä valtiontukiepäilyä:

**EUVL 2006/L 353/36; ECLI:EU:T:2008:597; EUVL 2011/L 230/69.** Karkkilan kaupunki ja Componenta olivat omistaneet puoliksi kiinteistöyhtiö Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:n. Vuonna 2003 kaupunki osti Componentalta sen osakkeet. Kaupan ehtona oli, että Componenta toteuttaa investoinnin Karkkilan tehtaallaan. Kaupasta ja siihen liittyvästä lainasta valitettiin komissiolle, joka katsoi toimenpiteen olevan ylihintainen ja Componentan saaneen valtiontukea. Unionin tuomioistuimien kuitenkin kumosi komission päätöksen ja palautti tapauksen komissiolle uudelleenkäsittelemään. Jälkimmäisessä päätöksessään komissio totesi, että kyseessä ei ollut kielletty valtiontuki.

Tapauksessa esitettiin kaikkiaan kolme jälkikäteen tehtyä asiantuntijaselvitystä maa-alueiden arvosta: ensimmäinen lausunto komission ensimmäisen selvityksen aikana ja kaksi muuta myöhemmin uudelleenkäsittelemään aikana. Ensimmäinen lausunto oli laillistetun kiinteistönvälittäjän laatima lyhyt lausunto, jossa todettiin kaupungin maksamien kauppahintojen vastaavan alueella yleisesti maksettua rakennusoikeuden kerrosneliöhintoja (EUVL 2006/L 353/36, 37–51 kohta). Kyseinen arvio ei kuitenkaan komission ensimmäisen päätöksen mukaan ollut pätevä ja riittävän tarkka, minkä vuoksi sen ei katsottu vastaavan riippumatonta arviointia. Lausunto oli komission mielestä virheellinen kahdesta syystä. Ensinnäkin se katsoi, että arviossa ei ollut arvioitu nimenomaan kyseessä olevien maa-alueiden arvoa. Toisekseen kauppahinta oli komission mukaan arvioitu yläkanttiin, koska arvioitsijan ilmoittama arvo vastasi vähittäishintaa eikä tukkuhintaa. Komissio katsoi, että yksityinen sijoittaja ei olisi ostanut esimerkiksi kaupassa myytyjä 80 omakotitalotonttia ilman tukkualennusta. (EUVL 2006/L 353/36, 37–51 kohta.)

Komissio ei kuitenkaan ollut ensimmäisen päätöksensä kohdalla täyttänyt kahta sille kuuluvaa merkittävää velvollisuutta, minkä vuoksi unionin tuomioistuimien kumosi päätöksen. Tuomioistuimen mukaan komissiolla olisi ollut velvollisuus pyytää asianomaisilta tarpeelliseksi katsomansa tiedot sekä velvollisuus esittää omien päätöksiensä tueksi yksityiskohtaiset perustelut (ECLI:EU:T:2008:597, 102–119 kohta). Käytännössä komission olisi siis tullut erikseen pyytää Suomea toimittamaan sille uusi arviointi saadakseen maa-alueista vaatimuksiaan vastaavan arvioinnin. Lisäksi sen olisi täytynyt täsmällisemmin kiistää Suomen esittämä arvio ja täsmentää, minkä arvoisena se olisi itse pitänyt mainittukaltaisia maa-alueita ja millä perusteilla. (ECLI:EU:T:2008:597, 102–119 kohta.)

Unionin tuomioistuimen kumottua komission päätöksen asia palasi komissiolle uudelleenkäsittelemään, jossa oli käytössä ensimmäisen arviolausunnon lisäksi kaksi Suomen myöhemmin toimittamaa arviota (EUVL 2011/L 230/69). Uuden päätöksensä komissio perusti kaikkiin näihin kolmeen arvioon niiden yksityiskohtaisen tarkastelun jälkeen. Arviolausunnoissa ei juurikaan esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä, eikä tapauksessa koettu tarpeelliseksi ratkaista, mikä asiantuntijalausunnoista oli luotettavin (EUVL 2011/L 230/69, 60 kohta).

#### 4.3.5 Atrium / Alankomaat

Komissio antoi vuonna 2012 päätöksensä alankomaalaisen Leidenin kunnan ja kiinteistökehitysyhtiö Atriumin välisessä valtiontukiepäilyssä:

**EUVL 2012/C 119/2; C(2012) 1647.** Leidenin kunta oli myynyt vuonna 2009 maa-alueen ja neljä huonokuntoista suojeltua ja osittain vallattua rakennusta tarjouskilpailulla Atriumille. Komissiolle tehdyn valituksen mukaan kauppa oli alihintainen ja tarjouskilpailu syrjivä. Päätöksessään komissio katsoi, että tarjouskilpailu ei täysin vastannut voimassa ollutta maakauppatiedonantoa, mutta se ei tarkoittanut, että kyseessä olisi ollut valtiontuen myöntäminen. Valitus kumottiin, koska komission mielestä hyväksytty tarjous kuvasti joka tapauksessa kohteen arvoa.

Komission päätöksessä käsiteltiin tarjouskilpailussa asetettavia ehtoja. Leidenin kunnan tarjouskilpailu oli kaksivaiheinen ja ensimmäisen vaiheen tarjouksen tekijöiden tuli täyttää seuraavat ehdot: 1) esittää kehityssuunnitelma rakennuksille, 2) esittää pankin todistus vakavaraisuudesta, 3) esittää kaksi referenssikohdetta suojeltavia rakennuksia sisältävistä kehityskohteista ja 4) tarjota rakennuksessa toimivalle painoyritykselle mahdollisuus vuokrata tilat remontin jälkeen (C(2012) 1647, 14 kohta). Sitovat tarjoukset tehtiin toisessa vaiheessa ehdot täyttävien osapuolten kesken. Valittajan mukaan ehdot olivat syrjiviä, mutta komission mukaan niillä pystyttiin varmistamaan, että ostaja todella oli kykenevä toteuttamaan lain vaatimat peruskorjaukset (C(2012) 1647, 31–39 kohta). Sen sijaan komissio katsoi syrjiväksi ehdon, jonka mukaan kunta sai halutessaan hylätä yksittäisen tarjoajan tekemän tarjouksen missä vaiheessa prosessia tahansa ilman selitystä. Toisena syrjivänä ehtona nähtiin se, että kunta kertoi vasta tarjousvaiheen toisessa vaiheessa olevansa valmis osallistumaan osittain rakennusten korjauskustannuksiin. (C (2012) 1647, 31–39 kohta.)

#### 4.3.6 Konsum / Ruotsi

Komissio ja unionin tuomioistuin käsitelivät vuosina 2005–2013 ruotsalaisen Åren kunnan ja kulutustavaroita ja elintarvikkeita myyvän Konsumin välistä maa-alueen kauppaa:

**EUVL 2008/L 126/3; ECLI:EU:T:2011:732; EUVL 2013/L 202/25.** Åren kunta oli myynyt vuonna 2005 maa-alueen Konsumille. Kauppa oli osa laajempaa kiinteistökauppaa ja alun perin kauppahinnan piti olla 1 SEK. Lidl tarjosi alueesta kuitenkin juuri ennen kauppaa puhelimitse ja sähköpostitse 6,6 milj. SEK. Kunta teki kuitenkin kaupat Konsumin kanssa hintaan 2 milj. SEK. Komissiolle tehdyn valituksen mukaan kauppa sisälsi valtiontukea 4,6 milj. SEK. Komisso päättyi siihen, että toimenpide sisälsi valtiontukea. Konsum valitti päätöksestä unionin tuomioistuimelle, joka kumosi päätöksen ja palautti asian komissiolle uudelleenkäsitelyyn. Uudessa päätöksessään komissio totesi, että kyseessä ei ollut valtiontuen myöntäminen ja hylkäsi alkuperäisen valituksen.

Komissio otti jälkimmäisessä tapauksessa kantaa tehtyjen tarjousten luotettavuuteen. Lähtökohtaisesti komission mielestä kilpailijan tekemä samanaikainen tarjous oli asian-tuntija-arviota parempi markkina-arvon mittari, koska se heijasti suoraan markkinoiden maksuhalukkuutta kyseisenä päivänä (EUVL 2013/L 202/25, 42 kohta). Tätä merkittävämmäksi tekijäksi komissio kuitenkin katsoi tehtyjen tarjousten luotettavuuden (EUVL 2013/L 202/25). Komissio mukaan Lidlin tarjous voitiin kyseenalaistaa, koska se saapui kunnalle päivää ennen Konsumin kaupan hyväksyntää. Lisäksi komission mielestä Konsumin tarjoukseen liittyvät erityisolosuhteet tuli ottaa huomioon. Tällä viitattiin siihen, että kunnan ja Konsumin välinen kauppa oli osa laajempaa kiinteistökauppaa, jonka tavoitteena oli mahdollistaa yleiskaavan toteuttaminen Åren keskustassa. Lidlin tarjouksen

hyväksyminen olisi voinut vaarantaa kaavan toteutumisen, minkä vuoksi komissio päätti, että Lidl:n ja Konsumin tarjouksia ei voitu pitää kunnan näkökulmasta vertailukelpoisina. (EUVL 2013/L 202/25.) Kaikkiaan komission päätöksessä asetettiin seuraavat neljä kriteeriä tarjouksen luotettavuudelle (EUVL 2013/L 202/25, 42 kohta):

1. Tarjouksen tulee olla uskottava, ja
2. Tarjouksen tulee olla sitova, ja
3. Tarjouksen tulee olla verrattavissa hyväksyttyyn tarjoukseen, ja
4. Liiketoimeen liittyvät erityisolosuhteet on otettava huomioon.

Tarjousten luotettavuuden lisäksi komissio otti kantaa asiantuntija-arvioiden vanhentumiseen liittyen. Myydystä maa-alueesta ei ollut etukäteen teetetty arviota, mutta komission pyynnöstä Ruotsin viranomaiset esittivät puolustuksenaan kaksi erillistä arvioraporttia (EUVL 2013/L 202/25). Ensimmäinen arvio oli laadittu kohteen viereisestä tontista 2,5 vuotta ennen kaupantekohetkeä ja toinen juuri kyseisestä tontista noin neljä vuotta jälkikäteen. Komissio katsoi ensimmäisen raportin olevan liian vanha, sillä maa-alueen arvo oli saattanut muuttua huomattavasti kyseisen ajanjakson aikana. Toisen arvion todettiin olevan kyseisessä tapauksessa paras mittari markkina-arvon määrittämiseksi, vaikka se olikin laadittu jälkikäteen. (EUVL 2013/L 202/25.)

#### **4.3.7 Schouten-de Jong Bouwfonds / Alankomaat**

Komissio ja unionin tuomioistuin käsittelivät vuosina 2012–2016 rakennuttajayhtiö Schouten-de Jong Bouwfonds (SJB) ja alankomaalaisen Leidschendam kunnan välistä maa-alueen kauppaa:

**EUVL 2013/L 148/52; EUVL 2016/L 109/27.** Leidschendam kunta oli vuonna 2004 tehnyt esisopimuksen maa-alueesta SJB:n kanssa osana kumppanuusjärjestelyä. Markkinaolosuhteiden muuttuttua kunta päätti vuonna 2009 alentaa alun perin sovittua myyntihintaa yli 50 % ja luopua maankäyttömaksuista. Ennen hinnan alentamista riippumaton asiantuntija oli vahvistanut hinnanalennuksen vastaavan markkinaehtoja. Kaupasta valitettiin ja komissio päätyi siihen, että kyseessä oli kielletty valtiontuki. Komissio ei pitänyt arvioitsijan käyttämää arviointimenetelmää tapaukseen soveltuvana, eikä markkinatilanteen muutosta pätevänä syynä hinnanalennukseen. Unionin tuomioistuin kumosi komission päätöksen ja palautti tapauksen komission uudelleen käsittelyyn. Jälkimmäisessä päätöksessään komissio katsoi kunnan toimineen markkinaosapuolen tavoin ja hylkäsi valituksen.

Tarkasteltavassa tapauksessa unionin tuomioistuin kumosi komission ensimmäisen päätöksen, koska siinä ei ollut otettu huomioon kaikkia kunnan mahdollisia vaihtoehtoja (EUVL 2016/L 109/27). Tuomioistuimen mukaan kaupan peruminen olisi saattanut tulla kunnalle lopulta kalliimmaksi kuin sovitun kauppahinnan alentaminen, minkä vuoksi kyseessä ei voitu katsoa olevan valtiontukitoimenpide (EUVL 2016/L 109/27).

## 4.4 Suomen kansallisten tuomioistuinten päätöksiä

Euroopan komissio on julkaissut vuonna 2009 *Komission tiedonannon valtioneuvoston soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa* (EUVL 2009/C 85/1). Sen mukaan komission lisäksi myös kansallisilla tuomioistuimilla on nykyisin oikeus tulkita valtiontukien käsitettä ja selvittää, sisältääkö toimenpide todella valtiontukea (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta). Jos kansallinen tuomioistuin kuitenkin on epävarma valtiontukien olemassaolosta, sillä on aina mahdollisuus pyytää komissiolta asiasta lausuntoa tai tarvittaessa unionin tuomioistuimilta ennakkoratkaisua (EUVL 2009/C 85/1, 13 & 81 kohta).

Kansallisia tuomioistuimia koskevan tiedonannon tarkoituksena on mahdollistaa tapausten joustavampi käsittely ja sen myötä tehdä helpommaksi kolmansille osapuolille valtiontuki-epäilyjen esiin tuominen (EUVL 2009/C 85/1, 5 kohta). Yleisesti ottaen komissio katsoo yksityisten tekemien kanteiden olevan suureksi hyödyksi valtiontuki- ja poliittiselle ja parempien valitusmahdollisuuksien tuovan kurinalaisuutta valtiontukisäännösten noudattamiseen (EUVL 2009/C 85/1, 5 kohta). Tiedonannon antamista laajemmista mahdollisuuksista huolimatta kansallisilla tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole oikeutta arvioida havaitun valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille, sillä tämä on edelleen yksinomaan komission tehtävä (EUVL 2009/C 85/1, 20 & 92 kohta). Tiedonannon velvoittavuuteen liittyen tulee myös huomioda, että kansallisilla tuomioistuimilla ei ole velvollisuutta noudattaa sen sisältöä (EUVL 2009/C 85/1, 99 kohta).

Suomessa kunnan kiinteistökauppoja ja maanvuokraustoimintaa koskevat valtiontuki-epäilyt tulevat käsiteltäväksi kunnallisvalitusten kautta (KuntaL 135 §). Kuntalain 135.2 §:n mukaan kunnallisvalituksen voi tehdä kolmella perusteella: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitukset käsitellään ensin hallinto-oikeudessa, josta tapaukset etenevät tarvittaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KuntaL 135 §). KHO toimii valtiontuki- ja tapauksissa korkeimpana kansallisena oikeusasteena (KuntaL 142 §). Jos valtiontuki-epäilyistä valitetaan EU:n komissiolle, toimii unionin tuomioistuin korkeimpana oikeusasteena (EK 2017a).

Valtiontukea koskevien oikeudenkäyntien määrä on merkittävästi kasvanut kaikkialla EU:n jäsenvaltioissa 2000-luvun aikana (EUVL 2009/C 85/1, 3 kohta). Myös Suomen kansallisissa tuomioistuimissa valtiontuki- ja tapauksien määrä on hiljalleen kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kaikkiaan kiinteistö- tai maa-alueiden kauppoja koskevia tapauksia on tullut KHO:n ratkaistavaksi vuosina 2007–2017 seitsemän kappaletta. Seuraavaksi näitä seitsemää tapusta on käsitelty tarkemmin.

### 4.4.1 Level Asunnot Oy / Porin kaupunki

Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus käsitelivät vuosina 2011–2015 Porin kaupungin ja Level Asunnot Oy:n (Level) väliseen tonttikauppaan liittyvää valtiontuki- ja tapusta:

**KHO 13.7.2015 t. 1998.** Porin kaupunki oli myynyt vuonna 2010 Levelille kiinteistön, jolla sijaitsi suojeltu päiväkotirakennus sekä uudisrakennusoikeutta. Kaupunki oli ennen kauppaa teettänyt riippumattoman arvion rakennuksesta, mutta tontin muusta rakennusoikeudesta arviota ei teetetty. Asiasta valitettiin, ja HaO kumosi päätöksen menettelyvirheeseen vedoten. Tämän jälkeen kaupunki teetti riippumattomalla arvioitsijalla arvion koko kaupan kohteesta. Yleisauktorisoidun kiinteistöarvioitsijan tekemä arvio oli tehty Suomen Auktorisointiyhdistyksen sääntöjä noudattaen ja IVS:n mukaisesti. Kaupunki myi kohteen arvioissa ilmoitetulla hinnalla.

Asiasta valitettiin uudestaan hallinto-oikeudelle. Valittaja kritisoi, että arviossa oli jätetty huomioimatta neljä vertailukauppaa Porin alueella. Nämä vertailukaupat olivat rakennettujen kiinteistöjen kauppia, jotka valittajan mukaan olisi tullut huomioida, vaikka kyseisessä tapauksessa arvioitiin rakentamattoman maa-alueen arvoa. HaO kumosi valituksen, koska se katsoi, että kiinteistön markkina-arvo oli selvitetty luotettavasti. Valittaja vei asian edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pyysi Porin kaupungilta tarkempaa kannanottoa valittajan esittämiin väitteisiin. Kaupunki toimitti lisälausunnon, johon oli liitetty arvioitsijan lisäselvitys arvioinnin perusteista. Selvityksessä oli muun muassa selostettu, minkä vuoksi rakennettujen kiinteistöjen kauppia ei ollut huomioitu maa-alueen rakennusoikeuden arvon arvioinnissa. Myös KHO katsoi kiinteistön arvosta hankitun selvityksen olleen kaikin puolin riittävä ja kumosi valituksen.

Tapauksessa KHO määräsi Porin kaupungin maksamaan osan valittajan oikeudenkäyntikuluista (KHO 13.7.2015 t. 1998). Tämä liittyi siihen, että kaupunki oli ottanut yksityiskohtaisesti kantaa valittajan esittämiin väitteisiin vasta KHO:n pyynnöstä. Kaupungin olisi KHO:n mukaan tullut esittää tarkempi selvitys jo siinä vaiheessa, kun asiaa käsiteltiin hallinto-oikeudessa (KHO 13.7.2015 t. 1998).

#### **4.4.2 SRV Yhtiöt Oyj / Jyväskylän kaupunki**

Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus käsitelivät vuosina 2012–2014 Jyväskylän kaupungin Tilapalvelu -liikelaitoksen (Jyväskylä) ja SRV Yhtiöt Oyj:n (SRV) väliseen kiinteistön kauppaan liittyvää valtioneuvostotapauksena:

**KHO 23.1.2014 t. 148.** Jyväskylä oli järjestänyt vuonna 2007 tarjouskilpailun mittavaa peruskorjausta vaativasta suojellusta Valtiontalosta sekä sen yhteydessä myytävästä tontista ja uudisrakennusoikeudesta. Tarjouskilpailussa tehtiin vain yksi sitova tarjous. Skanska Talonrakennus Oy teki yhteistoimintaan tähtäävän tarjouksen, joka ei kuitenkaan sisältänyt varsinaista ostotarjousta eikä tarjouskilpailussa vaadittua kehittämissuunnitelmaa. SRV teki ainoan sitovan ostotarjouksen. SRV:n tarjouksessa sitouduttiin vastaamaan Valtiontalon peruskorjaukseen ja entisöintiin liittyvistä kustannuksista, mutta kiinteistöä ei tämän lisäksi tarjottu varsinaista ostohintaa. SRV voitti tarjouskilpailun, ja lopulliseksi kauppahinnaksi neuvoteltiin tarjotun 0 euron kauppahinnan sijasta Valtiontalon tasearvo 207.091 euroa. Esisopimus tehtiin vuonna 2007 ja vuonna 2011 Tilapalvelun johtokunta hyväksyi lopullisen kauppakirjan. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen, joka kumosi kaupan valtioneuvostosäännösten noudattamiseen liittyvän valmisteluvirheen perusteella. Asia eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka päätyi HaO:n kanssa samaan lopputulokseen.

Tarkasteltavassa tapauksessa hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ottivat kantaa tarjouskilpailun järjestämiseen liittyviin tekijöihin, joista on seuraavaksi käsitelty ensimmäisenä tarjouskilpailun riittävää julkistamista. Tapauksen päätösajankohtana oli voimassa vanha maakauppatiedonanto, jonka mukaan ilmoitus tarjouskilpailusta tuli julkaista useita kertoja valtakunnallisessa lehdistössä, kiinteistöalan lehdissä sekä välittäjien keskuudessa (EYVL 1997/C 209/3). Kohtuulliseksi ilmoittamisajanjaksoksi mainittiin kaksi kuukautta tai enemmän (EYVL 1997/C 209/3).

Tarkasteltavassa tapauksessa tarjouskilpailusta oli ilmoitettu kolmella ilmoituksella (Keskisuomalaisessa, Helsingin Sanomissa ja Rakennuslehdessä), minkä lisäksi asiasta oli julkaistu kaksi lehtiartikkelia (Helsingin Sanomissa ja Keskisuomalaisessa) (KHO 23.1.2014 t. 148). Välittäjien osalta tarjouskilpailusta oli ilmoitettu kahdelle valtakunnallisesti toimivalle liikekiinteistöjen välittäjälle, mutta erillistä myyntitoimeksiantoa ei ollut tehty tarjouskilpailun vuoksi. Tarjouspyyntöaineisto oli toimitettu CD-muodossa suoraan yhteensä 18 rakennusalan ja kiinteistökehityshankkeiden parissa toimivalle taholle. Myös

pääkaupunkiseudun kiinteistönkehitysyriyksiin oli oltu puhelimitse yhteydessä. Lisäksi tarjouspyyntö oli julkaistu kaupungin internet-sivuilla. Ajallisesti tarjouskilpailu täytti vaatimuksen riittävän pitkästä ilmoitusajasta. (KHO 23.1.2014 t. 148.)

Tapauksesta tehdyn valituksen mukaan toimeksiantoa ei ollut asianmukaisesti annettu välittäjille, eikä yhteydenotto kahteen välittäjätahoon merkinnyt sitä, että kilpailu olisi tuotu välittäjien tietoisuuteen (KHO 23.1.2014 t. 148). Myös HaO katsoi päätöksessään, että tarjouskilpailua koskevaa ilmoitusta ei ollut julkaistu ”useita kertoja ja lehdistön lisäksi sellaisten kiinteistönvälittäjien keskuudessa, jotka palvelevat monia mahdollisia ostajia”. Samaa mieltä oli KHO, jonka mukaan kilpailutusmenettelyn julkisuus ei noudattanut maakauppatiedonannon vaatimuksia. KHO katsoi, että tarjouskilpailu ei muutoinkaan ollut riittävän julkinen ja avoin. Suorien yhteydenottojen yksittäisiin alan toimijoihin ei nähty korvaavan yleistä, kaikille alan toimijoille suunnattua valtakunnallista ilmoittelua. Vedoten kilpailutusmenettelyn vähäiseen julkistamiseen KHO kumosi alkuperäisen kiinteistökaupan. (KHO 23.1.2014 t. 148.)

Toinen tapauksessa käsitelty tarjouskilpailuun liittyvä tekijä oli ehtojen asettaminen. Aiemmin voimassa olleen maakauppatiedonannon, kuten myös sitä seuranneen valtioneuvoston tiedonannon mukaan tarjouskilpailussa ei saa asettaa ehtoja, jotka kohdistuvat ostajaan tai hänen harjoittamaansa liiketoimintaan (EYVL 1997/C 209/3). Ehtojen asettamiseksi ei lasketa maa-alueiden ja rakennusten käyttöä koskevia kaupunki- ja aluesuunnittelurajoituksia. Rajoituksia saa asettaa myös yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi sekä keinottelumielessä tehtyjen tarjousten estämiseksi. (EYVL 1997/C 209/3.)

Tarkasteltavassa tapauksessa tarjouskilpailussa esitettiin neljä keskeistä vaatimusta: ostajan tuli sitoutua suojellun Valtiontalon peruskorjaamiseen, esittää ideoita korttelin kehittämiseksi, omata riittävä asiantuntemus ja kokemus vaativista kiinteistökehityshankkeista sekä olla vakavarainen (KHO 23.1.2014 t. 148). Tarjouskilpailun järjestäjän mukaan kaikki kyseiset ehdot olivat joko sallittuja keinottelun estäviä ehtoja tai kaupunki- ja aluesuunnittelurajoituksia, joita ei lasketa ehdoiksi. HaO katsoi kuitenkin, että kilpailussa oli asetettu ehtoja, koska tarjouksen tekeminen oli käytännössä mahdollista vain liiketoimintaa kiinteistö- ja rakennusosalalla harjoittaville tahoille. KHO ei päätöksessään ottanut erikseen kantaa ehtojen asettamista koskevaan kohtaan. (KHO 23.1.2014 t. 148.)

Kolmantena tarjouskilpailuun liittyvänä tekijänä tapauksen yhteydessä käsiteltiin sitä, voidaanko kohde myydä tarjouskilpailulla määritetystä markkina-arvosta poikkeavalla hinnalla (KHO 23.1.2014 t. 148). SRV:n sitova ostotarjous oli käytännössä 0 euroa, mutta kauppahintaa nostettiin myöhemmin käytyjen neuvottelujen perusteella tasolle 207.091 euroa. HaO totesi päätöksessään, että tämä poikkeaminen tarjouskilpailulla saadusta hinnasta heikensi tarjouskilpailun merkitystä kiinteistön markkina-arvon osoittajana. (KHO 23.1.2014 t. 148.)

Tarjouskilpailuun liittyvien tekijöiden lisäksi tarkasteltavassa tapauksessa käsiteltiin kansallisten tuomioistuinten velvollisuuksia valtioneuvoston tulkinnassa. Tilapalvelun johtokunta valitti KHO:lle muun muassa siitä, että HaO ei ollut päätöksessään ottanut lopullista kantaa valtiontuen olemassaoloon eikä määrittänyt tuen mahdollista määrää (KHO 23.1.2014 t. 148). Tilapalvelun johtokunnan mukaan kansallisen tuomioistuimen olisi tullut ottaa kantaa valtiontuen olemassaoloon perustuen kansallisia tuomioistuinta koskevaan tiedonantoon. Kyseisen tiedonannon mukaan ensimmäisenä valtioneuvoston päätöksinä sovellettaessa tulee aina ratkaista, onko toimenpide todella valtioneuvoston tuki (EUVL 2009/C



85/1, 8 kohta). KHO ei kuitenkaan selvittänyt tapauksen yhteydessä valtiontuen todellista olemassaoloa vedoten siihen, että kyseinen tiedonanto ei velvoita kansallisia tuomioistuimia toimimaan sen mukaisesti (EUVL 2009/C 85/1, 99 kohta). Kiinteistön kauppa kumottiin lopulta sen valmistelussa tapahtuneeseen menettelyvirheeseen vedoten (KHO 23.1.2014 t. 148).

#### 4.4.3 Muita korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä

Vuosina 2007–2009 HaO ja KHO käsittelivät A:n nimiin perustettavan yhtiön ja Kouvolan kaupungin välistä kiinteistökauppaa:

**KHO 2008:81.** Kouvolan kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt A:n ostotarjouksen määrälalasta, jolla sijaitsi asuinkerrostalo. Kauppahinta määräytyi neuvottelujen perusteella, eikä kohteesta ollut teetetty riippumatonta asiantuntijalausuntoa tai järjestetty avointa tarjouskilpailua. Ostotarjouksen hyväksymisen jälkeen kohteesta tehtiin kaksi korkeampaa tarjousta, jotka kaupunki hylkäsi. HaO ei kumonnut kauppaa, koska oikeuskäsittelyn aikana oli sen mielestä jäänyt näyttämättä, että kiinteistö olisi myyty olennaisesti alihintaan. KHO kumosi HaO:n päätöksen ja palautti asian sille uudestaan käsittelyyn. Tämä perustui siihen, että HaO ei ollut tarkastellut kaupan lainvoimaisuutta valtiontukisäännösten näkökulmasta. Asian uudessa käsittelyssä HaO kumosi kiinteistökaupan, koska siitä ei ollut järjestetty avointa tarjouskilpailua tai teetetty riippumatonta arviota (YLE 2009).

Vuosina 2008–2009 HaO ja KHO käsittelivät golfyhtiön ja Laukaan kunnan välistä maa-kauppaa:

**KHO 2009:89.** Laukaan kunta oli myynyt vuonna 2007 maa-alueen golfyhtiölle. Kauppahintaan oli päädytty neuvottelemalla, eikä kauppahinnan markkinaehtoisuutta ollut määritetty tarjouskilpailulla tai riippumattomilla asiantuntijalausunnoilla. HaO totesi päätöksessään kauppahinnan olevan alihintainen, mutta se ei kuitenkaan kumonnut kauppaa. Päätös perustui siihen, että se ei katsonut toimenpiteellä olevan vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska asiassa oli kysymys maa-alueen myynnistä Suomessa toimivalle yritykselle. KHO kuitenkin kumosi HaO:n päätöksen ja tehdyn kiinteistökaupan menettelyvirheen perusteella. KHO totesi ostajan olevan taloudellista toimintaa harjoittava suomalainen golfyrittäjä ja huomautti, että yrityksen suomalaisuus ei ole peruste olla huomioimatta valtiontukisäännöksiä. KHO totesi olevan nimenomaan tyypillistä, että tukitoimenpiteellä pyritään suosimaan kotimaisia yrityksiä.

Vuosina 2010–2012 KHO ja HaO käsittelivät YIT Rakennus Oy:n ja Savonlinnan kaupungin välillä solmittua yhteistoimintasopimusta:

**KHO 2012:31.** Savonlinnan kaupunki ja YIT Rakennus Oy olivat tehneet vuonna 2009 yhteistoimintasopimuksen, joka koski Savonlinnan Nälkälinnanmäen alueen kehittämistä ja siihen liittyviä kiinteistökauppoja. Tapauksesta tehdyssä valituksessa katsottiin muun muassa, että EU:n valtiontukisäännöksiä ei ollut huomioitu asianmukaisesti ja kauppahinta oli markkina-arvoa alhaisempi. Molemmat oikeusasteet totesivat kuitenkin yksiselitteisesti, että toimenpiteestä oli etukäteen asianmukaisesti teetetty arvio riippumattomalla asiantuntijalla. Tähän perustuen valitukset kumottiin.

Vuosina 2011–2012 KHO ja HaO käsittelivät Iitin kunnassa tehtyä teollisuuskiinteistön kauppaa:

**KHO 2012:105.** Iitin kunnanhallitus oli järjestänyt teollisuuskiinteistön myynnistä tarjouskilpailun, jossa saatiin kaksi tarjousta. Kiinteistö oli myyty yksityishenkilölle, joka ilmoitti käyttävänsä rakennusta varastona ja tonttia raskaan kuorma-autokalustonsa säilytyspaikkana. HaO kumosi kiinteistön kaupan todettuaan, että siitä ei ollut teetetty riippumatto-

man asiantuntijan arviota ja järjestetty tarjouskilpailu oli kestänyt vain viikon. KHO kumosi HaO:n päätöksen virheellisenä. HaO ei ollut päätöksessään ollenkaan arvioinut SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisten valtioneuvoston päätösten täyttymistä, eli oliko kyseessä tilanne, jossa ylipäättään tuli soveltaa valtioneuvoston päätöksiä. KHO totesi, että ostajan ei voitu katsoa harjoittavan sellaista taloudellista toimintaa ja toimivan sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, että toimenpiteellä olisi vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Näin ollen myöskään myynnin ei ollut ostajan luonteesta johtuen täytynyt noudattaa valtioneuvoston päätösten vaatimaa menettelytapaa.

Vuosina 2013–2015 KHO ja HaO käsitelivät S-ryhmän logistiikkakeskukset Oy:n ja Sipoon kunnan välistä kiinteistökauppaa, jossa Sipoon kunta oli päättänyt myydä maa-alueita S-ryhmälle (KHO:2015:72). Tarkemmin tapauksen yksityiskohtiin menemättä KHO katsoi, että tapauksen yhteydessä tuli soveltaa valtioneuvoston päätöksiä, vaikka kunta ei suoraan luovuttanut tukea jollekin osapuolelle. Tapauksessa tuensaajan katsottiin olevan alueella kiviaineiden ottotoimintaa harjoittava Rudus Oy, joka oli saanut välillisesti etua kunnan toimenpiteestä. KHO katsoi Rudus Oy:n aseman parantuneen Sipoon kunnan toimenpiteen vuoksi, ja se kumosi aiemman HaO:n päätöksen ja alkuperäisen kiinteistön kaupan. Päätös perustui siihen, että valtioneuvoston päätösten mukaan julkisen viranomaisen toimenpiteet määritellään niiden vaikutusten perusteella. Tapauksessa Sipoon kunnan peräkkäiset toimenpiteet katsottiin yhdeksi ainoaksi toimenpiteeksi ja tuen myöntäjäksi tulkittiin kunta, vaikka se ei maksanut Rudus Oy:lle suoraan mitään.

#### **4.4.4 Hallinto-oikeuden päätöksiä**

Helsingin hallinto-oikeus antoi syksyllä 2017 päätöksensä koskien Helsingin kaupungin ja SRV Rakennus Oy:n välistä kauppaa koskien Jätkäsaaren Bunkkerin myyntiä:

**Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2.** Helsingin kaupunki järjesti vuonna 2014 Bunkkerirakennusta koskevan toteutuskilpailun julkisena hankintana. Bunkkeriin oli tarkoitus rakentaa liikunta- ja uimahallitiloja, jotka kaupunki vuokraisi omaan käyttöön. Lisäksi samalla oli tarkoitus luovuttaa Bunkkerin ylimpiin kerroksiin kohdistuva asuin- ja liikerakennusoikeus koko kokonaisuuden ostajalle. Toteutuskilpailun ilmoittautumisvaiheen perusteella ainoaksi tarjoajaksi päätettiin SRV Rakennus Oy, joka tarjosi kohteesta saman verran kuin kaupungin kilpailuohjelmassa määrittämä vähimmäishinta oli. Tapauksesta valitettiin hallinto-oikeuteen, joka kumosi kaupan.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan hankekokonaisuus ei kuulunut hankintalainsäädännön soveltamisalaan ja hanke olisi tullut toteuttaa kiinteistökauppana (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2). Perusteluna HaO käytti sitä, että tontille oli mahdollista toteuttaa asuintiloja noin 7.000  $\text{m}^2$  enemmän kuin urheilutiloja. Myös kauppahinnan perusteella asuinrakennusoikeuden arvo oli urheilutilojen osuutta merkittävämpi. Kyseessä oli pääasiassa siis kyse kiinteistön ja asuinrakennusoikeuden myymisestä. Tämän vuoksi tapauksessa tuli tarkastella sitä, oliko markkinaehtoisuus määritetty etukäteen riippumattomalla arvioinnilla tai avoimella tarjouskilpailulla. Koska asuinrakennusoikeuden arvosta ei ollut teetetty riippumatonta arviota, perustui HaO:n ratkaisu järjestetyn kilpailun arviointiin. (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2.)

Järjestetystä kilpailusta oli HaO:n mukaan tiedotettu avoimesti (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2). HaO:n mukaan tarjouskilpailussa oli kuitenkin asetettu ehtoja, joten kyseessä ei voinut olla valtioneuvoston päätösten mukainen myynti tarjouskilpailulla ilman ehtoja. Julkaistu suunnittelukilpailu ei myöskään voinut yksin osoittaa, että kiinteistön ja rakennusoikeuden myynti osana hankekokonaisuutta oli tehty markkina-arvoon. HaO:n

mukaan ainoaa ja vähimmäishinnan suuruista tarjousta ei voitu pitää luotettavana selvityksenä markkina-arvosta. (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2.)

Itä-Suomen hallinto-oikeus antoi syksyllä 2017 päätöksensä koskien Haminan kaupungin ja perustettavan yhtiön välistä kauppaa:

**Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4.** Haminan kaupunki oli päättänyt vuonna 2015 vuokrata Haminan linja-autoasemarakennuksen tontin sekä myydä tontilla sijaitsevan suojellun rakennuksen perustettavalle yhtiölle. Tapauksesta valitettiin hallinto-oikeuteen, joka kumosi sekä kiinteistökaupan että maanvuokrausta koskevan päätöksen.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Haminan kaupungin laillistetulta kiinteistövälittäjältä pyytämä suullinen arviolausunto ei täyttänyt Euroopan komission maakauppatedonannon edellytyksiä luotettavasta arvioinnista (Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4). Suullinen arvio ei myöskään avannut millään lailla sitä, miten arvioitsijan mainitsemaan markkina-arvoon oli päädytty tai miten arvioitsija oli arvion tehnyt (Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4).

## 4.5 Johtopäätökset oikeuskäytännöstä

Toteutuneen oikeuskäytännön perusteella tässä tutkimuksessa tehtiin havaintoja liittyen kolmeen keskeiseen tekijään, joita on käsitelty seuraavaksi tarkemmin. Ensimmäinen johtopäätös koskee valtioneuvoston tapauksien erilaista käsittelytapaa eri päätöksentekokelemissä ja toinen riippumattomaan arviointiin kohdistuvia vaatimuksia. Kolmantena tarkastellaan vielä tarjouskilpailussa saadun ainoan tarjouksen luotettavuutta markkina-arvon osoittajana.

Tutkimuksessa tarkasteltujen tapauksien perusteella valtioneuvoston tapauksia käsitellään eri tavoin eri päätöksentekokelemissä. Tämä johtuu osittain siitä, että Euroopan unionin tuomioistuinten, Euroopan komission ja Suomen kansallisten tuomioistuinten toimintaan kohdistuu erilaisia velvollisuuksia ja oikeuksia. Komissiolla on esimerkiksi yksinomainen velvollisuus arvioida tukitoimenpiteen soveltuvuutta Euroopan sisämarkkinoille (EUVL 2009/C 85/1, 20 kohta). Kyseiseen velvollisuuteen liittyen sen tehtävänä on selvittää valtioneuvoston tosiasiallinen olemassaolo (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta). Tämän vuoksi tarkastelluissa tapauksissa komission antamat päätökset ovatkin yleensä perustuneet monitahoisiin selvityksiin valtioneuvoston olemassaolosta ja mahdollisesta määrästä (mm. ECLI:EU:T:2004:266; EUVL 2011/L 230/69).

Myös kansallisilla tuomioistuimilla on vuodesta 2009 asti ollut vastaava toimivalta selvittää valtioneuvoston tosiasiallinen olemassaolo (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta), mutta ainakaan Suomessa HaO ja KHO eivät toistaiseksi ole tätä vapaaehtoista oikeuttaan käyttäneet (mm. KHO 23.1.2014 t. 148). Suomessa kansalliset tuomioistuimet ovat tähän asti valtioneuvoston tapauksissa pääasiassa keskittyneet tarkastelemaan, onko toimenpiteeseen liittyvä päätöksenteko tapahtunut oikeassa järjestyksessä. Käytännössä tapauksissa on siis tarkasteltu valtioneuvoston säännösten mukaisten menettelytapojen noudattamista eli, onko markkinaehtoisuus määritetty etukäteen avoimella tarjouskilpailulla tai ulkopuoliseen arvioon perustuen (mm. KHO 23.1.2014 t. 148; KHO 2008:81; KHO 2009:89; Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2; Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4). Jos menettelytapoja ei ole asianmukaisesti noudatettu, on toimenpidettä koskeva päätös yleensä kumottu päätöksenteossa tapahtuneeseen menettelyvirheeseen vedoten (mm. KHO 23.1.2014 t.

148; KHO 2008:81; KHO 2009:89; Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2; Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4).

Edellä esitettyyn havaintoon kansallisten tuomioistuinten toimintaa koskien tulee kuitenkin ottaa huomioon, että tutkimuksessa on käsitelty kaikki oleelliset kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaan liittyvät KHO:n päätökset, mutta HaO:n päätösten osalta tutkimuksessa on tarkasteltu vain kahta tapausta. Kummassakin näistä HaO:n tuoreista päätöksistä HaO kuitenkin perusti päätöksensä nimenomaan siihen, oliko valtioneuvoston säädännön mukaisia markkinaehtoisuuden määrittelytapoja noudatettu (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2; Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4).

Kuten edellä tässä luvussa todettiin, kansallisten tuomioistuinten ei kuitenkaan olisi EU-lainsäädännön näkökulmasta välttämätöntä kumota kunnan toimenpidettä suoraan menettelytapavirheen vuoksi (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta). Sen sijaan olisi mahdollista selvittää tuen todellinen olemassaolo ja ratkaista tapaus sen perusteella (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta). Kattavien selvitysten tekeminen kuitenkin vaatisi tuomioistuimilta todennäköisesti enemmän resursseja, minkä lisäksi tapausten kokonaiskäsitelyaika saattaisi kasvaa. Edellä esitettyjen esimerkkitapausten perusteella EU-tasolla tapausten käsittely on vienyt pisimmillään jopa 10 vuotta (mm. ECLI:EU:T:2004:266). Tutkittujen tapausten kohdalla KHO on Suomessa antanut päätöksensä yleensä 1–2 vuoden kuluessa HaO:n päätöksestä (mm. KHO 23.1.2014 t. 148; KHO 2008:81; KHO 2009:89; KHO 2012:31; KHO 2012:105; KHO:2015:72).

Toinen tässä tutkimuksessa oikeustapausten perusteella tehty johtopäätös koskee riippumattomaan arviointiin kohdistuvia vaatimuksia. Tarkemmin eriteltynä havainnot koskevat oikeusasteiden yleistä suhtautumista arvioinnin suoritusajankohtaan ja pätevyyteen. Sekä aiemmin voimassa olleen maakauppatiedonannon että nykyisen valtioneuvoston tiedonannon mukaan arviointi tulee suorittaa aina etukäteen (EYVL 1997/C 209/3; EUVL 2016/C 262/1, 78–79 kohta). Tämä onkin erittäin suositeltavaa, mutta toteutuneen oikeuskäytännön perusteella myös jälkikäteen pätevästi tehty arvio on voinut Euroopan komission ja unionin tuomioistuinten tarkastelussa riittää osoittamaan kohteen markkina-arvon (mm. ECLI:EU:T:2002:59; EUVL 2011/L 230/69; EUVL 2013/L 202/25). Edellä mainitun lisäksi Euroopan komissio on ottanut myös kantaa asiantuntija-arvioiden vanhentumiseen liittyen. Åren kunnan ja Konsumin välistä maa-alueen kauppaa koskevan tapauksen yhteydessä komissio totesi, että sille toimitettu 2,5 vuotta ennen kaupantekohetkeä laadittu arvio oli liian vanha (EUVL 2013/L 202/25). Tässä tapauksessa komissio katsoi, että jälkikäteen laadittu arvio oli luotettavampi markkina-arvon mittari (EUVL 2013/L 202/25).

Tutkimuksessa tarkastelluissa Suomen kansallisten tuomioistuinten päätöksissä ei ole viittauksia, että kansalliset tuomioistuimet olisivat joutuneet ottamaan kantaa siihen, riittääkö jälkikäteen laadittu arviolausunto osoittamaan markkina-arvon. Tapausten perusteella myöskään arviolausunnon vanhentumista ei ole ainakaan toistaiseksi jouduttu käsittelemään korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Riippumattomaan arviointiin kohdistuvien suoritusajankohtaan liittyvien vaatimusten lisäksi tutkimuksessa tehtiin joitakin yleisiä johtopäätöksiä arvioinnin pätevyyteen liittyen. EU-tason toteutuneen oikeuskäytännön perusteella oleellista on, että arvio koskee kaupan kohdetta, eikä esimerkiksi toista tonttia samalta alueelta (EUVL 2013/L 202/25; EUVL 2006/L 353/36). Komissio on myös katsonut, että markkinatilanteen kattava käsittely lisää arvion uskottavuutta (EUVL 2011/L 230/69). Lisäksi tärkeää olisi, että arvoon vaikuttavat

tekijät, markkina-arvon taustalla olevien laskelmien perusteet sekä lopullinen kohteen markkina-arvo on yksiselitteisesti esitetty ja perusteltu (mm. ECLI:EU:T:2004:266; ECLI:EU:T:2015:811; EYVL 2001/L 186/43).

Suomalaiseen arviointitoimintaan liittyen arviolausunnon laatija on oikeuskäytännössä katsottu päteväksi, jos hänellä on LKV- tai AKA-tutkinto (mm. EYVL 2001/L 304/20; EYVL 2002/L 105/19; KHO 13.7.2015 t. 1998). Kyseinen tulkinta vastaa myös kuntalain taustalla olevaa hallituksen esitystä, jonka mukaan arvioitsijaksi soveltuu esimerkiksi LKV-tutkinnon suorittanut henkilö (HE 268/2014 vp, 233). Pelkästään tämän kriteerin täyttyminen ei kuitenkaan vielä tee arviolausunnosta automaattisesti pätevää, vaan myös itse lausunnon tulee olla pätevä (EUVL 2006/L 353/36). EU-tason oikeuskäytännön perusteella julkisen kaupanvahvistajan ei ole katsottu olevan lainsäädännössä tarkoitettu riippumaton arvioitsija (EYVL 2001/L 304/20; EYVL 2002/L 105/19).

Kolmas oikeuskäytäntöä koskeva havainto koskee tilannetta, jossa tarjouskilpailussa on saatu vain yksi sitova tarjous. Vanhan maakauppatiedonannon mukaan myynti avoimella tarjouskilpailulla, jossa hyväksyttiin paras tai ainoa tarjous, tapahtui markkina-arvoon, eikä tällaiseen kauppaan sisältynyt valtiontukea (EYVL 1997/C 209/3). Sen sijaan nykyisen valtiontukitiedonannon mukaan yksi tarjous ei lähtökohtaisesti riitä osoittamaan markkina-arvoa, vaan viranomaisten tulee lisätoimin varmistaa, että tulos vastaa markkina-arvoa (EUVL 2016/C 262/1). Uusimmassa hallinto-oikeuden päätöksessä HaO noudatti voimassa olevan valtiontukitiedonannon mukaista linjausta katsoessaan, että tarjouskilpailussa saatu ainoa tarjous ei riittänyt osoittamaan markkina-arvoa (Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675 /2).

Edellä tehtyihin johtopäätöksiin liittyen tulee ottaa huomioon, että tarkastellut oikeustapaukset sijoittuvat ajallisesti noin kahdenkymmenen vuoden ajanjaksolle ja ajankohtainen lainsäädäntö on ehtinyt muuttua vuosien varrella. Suomen kansallisten tuomioistuinten päätösten osalta tulee myös esimerkiksi huomioida se, että suurin osa päätöksistä on annettu vanhan kuntalain aikana. Tutkimuksessa tätä ei ole kuitenkaan nähty ongelmallisena, sillä valtiontukilainsäädäntö on pysynyt kiinteistökauppoja koskevilta osiltaan muuttumattomana vuosina 1997–2016, jolloin vanha maakauppatiedonanto oli voimassa ja ohjasi sekä EU-tason että kansallisten tuomioistuinten päätöksentekoa valtiontukiasioissa. Myös nykyisin voimassa olevan valtiontukilainsäädännön sekä Suomen kuntalain 130 §:n sisällöt ovat sallittujen menettelytapojen (avoin tarjouskilpailu tai riippumaton arviointi) osalta vastaavanlaiset kuin aiemmassa maakauppatiedonannossa.

## 5 Haastattelututkimuksen toteutus

Osana diplomityötä toteutettiin haastattelututkimus, jossa haastateltiin asiantuntijoita 11 eri kunnasta. Tässä luvussa käsitellään tarkemmin haastattelujen tarkoitusta sekä haastattelua tutkimusmenetelmänä. Luvussa esitetään valitun tutkimusmenetelmän heikkoudet ja vahvuudet sekä käsitellään aineistonkeruuta eli haastattelujen toteutukseen liittyviä järjestelyitä. Lopuksi käsitellään kerätyn aineiston analysointia.

### 5.1 Haastattelujen tausta ja tarkoitus

Tutkimuksen teoriaosion perusteella valtiontukisäännökset koetaan kunnissa etäisiksi ja epäselviksi, eikä niitä sen vuoksi ole välttämättä kaikissa kunnissa aiemmin noudatettu. Vuonna 2015 voimaan tulleen uudistetun kuntalain tarkoituksena on kuitenkin ollut selkeyttää säännöksiä lisäämällä ne myös kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä on mahdollisesti lisännyt kuntien tietoisuutta säännösten olemassaolosta ja vaikuttanut niiden toimintatapoihin. Toteutuneen oikeuskäytännön perusteella (luku 4) markkinaehtoisuuden määrittämiseen liittyvät toimintatavat vaihtelevat kuitenkin laajasti, eikä Suomessakaan vaikuta olevan selkeää käytäntöä, jonka mukaan kaikki kunnat toimisivat.

Käytäntöjen vaihdellessa todennäköisesti kuntakohtaisesti on haastattelututkimuksen ensisijaisena tarkoituksena tuottaa informaatiota kuntien erilaisista toimintatavoista markkina-arvon ja markkinavuokran määrittämiseen liittyen. Tähän liittyen haastatteluissa on tarkoituksena painottaa sitä, millä tavoin kunnat ovat toimintatavoissaan huomioineet ja soveltaneet valtiontukilainsäädäntöä ja kuntalain 130 §:n säännöksiä. Tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan tarkoituksena on muodostaa syvällisempi ymmärrys tarkasteltavasta ilmiöstä sekä siihen liittyvästä kokonaisuudesta. Haastattelututkimuksessa selvitetään kuntien toimintatapoja suhteessa valtiontukilainsäädäntöön tutkimuksen alussa kohdassa 1.5 esitettyjen analyysiyksiköiden kautta.

Haastattelujen tarkoituksena on pyrkiä vastaamaan tutkimuksen johdannossa esitettyyn kolmanteen tutkimuskysymykseen eli *miten suomalaiset kunnat määrittävät markkina-toimijoille luovutettavien tonttien markkina-arvon ja markkinavuokran?* Lisäksi haastattelututkimuksen perusteella on tarkoitus selvittää, miten kuntien nykyiset toimintatavat vastaavat EU:n valtiontukilainsäädäntöä sekä uudistetun kuntalain 130 §:ää. Haastateltavien kanssa on tarkoitus myös keskustella siitä, miten EU:n valtiontukilainsäädäntö ja uudistetun kuntalain 130 § ovat vaikuttaneet kuntien toimintatapoihin.

### 5.2 Haastattelututkimus

Vaihtoehtoina haastattelututkimuksen toteuttamiselle ovat lomakehaastattelu, teema-haastattelu sekä avoin haastattelu (Hirsjärvi & Hurme 2009, 43–48). Tämä jaottelu kolmeen erilliseen ryhmään perustuu Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 43–48) mukaan siihen, kuinka strukturoitu ja muodollinen haastattelutilanne on. Strukturoidusta haastattelusta on kyse lomakehaastattelun tapauksessa, sillä siinä kysymykset on ennalta määrätty ja ne tulee esittää kaikille haastateltaville samassa muodossa ja samassa järjestyksessä. Tämän vastakohtana on strukturoimaton eli avoin haastattelu, jossa ei noudateta mitään ennalta määrättyä keskustelurunkoa ja aiheita käsitellään sitä mukaa, kun ne sattuvat tulemaan keskustelussa esiin. Avoin haastatteluote soveltuu tilanteisiin, joissa haastateltavia on vain muutamia ja jokaista haastateltavaa voidaan haastatella useampaan otteeseen. Kolmas tutkimushaastattelutyyppi on teemahaastattelu, joka on välimuoto kahdesta edellä mainitusta. Teemahaastattelussa on etukäteen tiedossa tietyt käsiteltävät aihealueet, mutta

kysymysten muotoa ja järjestystä voidaan vaihdella haastattelukohtaisesti. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 43–48.) Eri haastattelumenetelmien ominaispiirteitä on vertailtu tarkemmin taulukossa 3.

**Taulukko 3 Eri haastattelumenetelmien vertailu (Hirsjärvi & Hurme 1988, 38)**

	<b>Lomake- haastattelu</b>	<b>Teema- haastattelu</b>	<b>Avoin haastattelu</b>
Kysymysten muotoilu	Kiinteä	Suosituskysymyksiä	Vapaa
Kysymysalue	Tiukasti määritelty	Pääpiirteittäin määritelty	Vapaa
Koehenkilömäärä	Suuri	Melko pieni	Pieni
Kustannus yksikköä kohden	Pienehkö	Suurehko	Suurehko
Työmäärä analyysivaiheessa	Melko pieni	Suuri	Suuri
Tutkijan paneutuminen	Voi olla pieni	Välttämättä suuri	Välttämättä suuri
Saatu tieto	Pintapuolinen	Syvä	Syvä

Tähän tutkimukseen näistä haastattelumenetelmistä valikoitui sopivimpana puolistrukturoitu teemahaastattelu. Avoin haastattelu rajautui vaihtoehtoista pois sen vuoksi, että kutakin kunnan edustajaa oli mahdollista haastatella vain kerran ja yhtä haastattelua kohden oli käytössä rajallinen aika. Sähköisen lomakehaastattelun etuna olisi ollut mahdollisuus haastatella kerralla suurempi määrä kuntien edustajia, mutta tällöin ei olisi ollut mahdollista esittää spontaanisti tarkentavia jatkokysymyksiä. Yhtenä vaihtoehtona oli myös lomakehaastattelun ja teemahaastattelun välimuoto, jossa haastateltaville olisi esitetty kasvotusten valmiiksi muotoiltuja kysymyksiä tarpeen mukaan vaihtelevassa järjestyksessä. Valmiiksi muotoiltujen kysymysten tapauksessa ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua se, että tutkija ohjaa haastateltavaa liikaa oman kysymyksenasettelunsa ja asettamiensa vastausvaihtoehtojen kautta (Hirsjärvi & Hurme 2009, 36).

Menetelmäksi valikoituneen teemahaastattelun eduksi katsottiinkin nimenomaan sen puolistrukturoitu muoto, jolloin eri teemoja voidaan painottaa eri tavoin riippuen haastateltavasta kunnasta ja sen käyttämisestä menettelytavoista. Lisäksi haastateltava voi vapaammin omin sanoin kuvailla edustamansa kunnan toimintatapoja ja tarkasteltavaa ilmiötä. Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 35) mukaan kysymyksenasettelun ollessa vapaampaa on myös todennäköisempää, että haastatteluissa saattaa tulla ilmi sellaisia tekijöitä, joita tutkija ei välttämättä ole etukäteen pelkän kirjallisuuskatsauksen perusteella osannut ottaa huomioon. Tämän vuoksi teemahaastatteluiden onkin katsottu soveltuvan hyvin sellaisten ilmiöiden tutkimiseen, joita ei ennestään ole kovin laajasti tutkittu (Hirsjärvi & Hurme 2009, 35).

Yleisesti teemahaastattelujen heikkoutena on kuitenkin pidetty sitä, että ne vaativat haastattelijalta muita vaihtoehtoja enemmän taitoa ja kokemusta (Hirsjärvi & Hurme 2009, 35). Tässäkin tutkimuksessa tarkoituksena oli kerätä tarkoituksenmukainen informaatio rajallisen aikarajan sisällä pitäen silti samalla yllä keskustelunomaista ilmapiiriä. Tähän haasteeseen pyrittiin vastamaan hyvällä ennakkovalmistautumisella, muun muassa haastattelijan perusteellisella aiheeseen tutustumisella sekä haastatteluissa apuna käytetyillä teemoja tarkentavalla kysymyslistalla.

Haastattelijan lisäksi teemahaastattelun aineistonkeruussa virheitä saattaa Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 35 & 49) mukaan aiheutua myös haastateltavista. Haastateltavilla saattaa esimerkiksi olla taipumus antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia, mikä osaltaan heikentää haastattelujen luotettavuutta (Hirsjärvi & Hurme 2009, 35). Toisaalta Alasuutarin (1999, 90 & 114) mukaan tilanteissa, joissa aineisto ja todellisuus nähdään samana asiana, ei haastatteluvastausten todenmukaisuutta ja rehellisyyttä ole tarkoituksenmukaista lähteä kyseenalaistamaan. Tällä Alasuutari viittaa ns. näytenäkökulman käyttöön, jolloin tutkimusmateriaali mielletään todellisuuden osaksi ja haastatteluvastaukset kelpaavat tutkimuskohteeksi sellaisenaan. Vastakkaisessa tilanteessa (ns. faktanäkökulma) todellinen maailma ja siitä haastatteluissa esitetyt väitteet katsotaan eri asioiksi. (Alasuutari 1999, 90 & 114.) Vaikka tässä tutkimuksessa aineistoa on lähestytty näytenäkökulmasta, on haastatteluvastausten luotettavuutta kuitenkin pyritty parantamaan toteuttamalla kaikki haastattelut täysin nimettöminä. Lisäksi haastattelutilanteessa pyrittiin kiinnittämään huomiota haastattelijan objektiiviseen asemaan sekä mahdollisimman neutraaliin kysymyksenasetteluun.

Tässä tutkimuksessa haastateltavaksi kohderyhmäksi valittiin kuntien tonttipuolella työskentelevät asiantuntijat. Heiltä katsottiin saatavan eniten tietoa siitä, miten tonttien luovutusten ja vuokrausten markkinaehtoisuus käytännössä määritetään kunnissa. Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 59) mukaan kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä valita haastateltavat tahot harkinnanvaraisesti, sillä yleensä tarkoituksena ei ole tilastollinen yleistäminen vaan ilmiön syvällisempi ymmärtäminen. Myös tässä tutkimuksessa tutkimuskunnat valittiin tarkoituksenmukaisesti käyttäen kriteereinä kunnan asukaslukua ja sijaintia. Tutkimukseen haluttiin valita sellaisia kuntia, joissa luovutetaan markkinoimijoille vuosittain vähintään muutamia tontteja. Tämän perusteella tutkimuskunniksi valittiin sellaisia kuntia, joissa asukasluku on yli 10.000. Lisäksi koska haastattelut haluttiin suorittaa kasvotusten, valittiin tutkimuskunnat käytössä olevien resurssien vuoksi Etelä-, Länsi- ja Keski-Suomen alueelta.

Tutkimukseen valittiin 14 kuntaa Suomen 311 kunnasta. Näiden kuntien internet-sivuilta haettiin kunnassa tonttiasioista vastaavan henkilön yhteystiedot ja valittuihin asiantuntijoihin oltiin puhelimitse yhteydessä haastattelupyynnön esittämiseksi. Haastateltavat asiantuntijat työskentelevät kunnassaan tonttiasioiden parissa, ja haastateltavien tehtävänimikkeitä olivat muun muassa tekninen johtaja, maankäyttöpäällikkö, elinkeinopäällikkö, tonttipäällikkö, kaupungingeodeetti ja maankäyttöinsinööri. Kahta henkilöä ei tavoitettu haastattelupyynnön esittämiseksi ja yksi henkilö kieltäytyi. Tutkimusta varten haastateltiin siis lopulta asiantuntijoita 11 eri kunnasta.

Haastateltaville toimitettiin lista käsiteltävistä teemoista sähköpostitse 1–2 viikkoa ennen haastattelua. Teemat muodostettiin tutkimuksen teoriaosion perusteella ja niihin sisällytettiin lainsäädännöstä esille nousseita keskeisiä asioita. Sekä haastattelututkimus että lista teemoista arvioitettiin etukäteen työn ohjaajalla Arja Lehtosella. Lista käsitellyistä teemoista sekä sen yhteydessä haastateltaville lähetetty kirje on nähtävissä liitteessä 1.

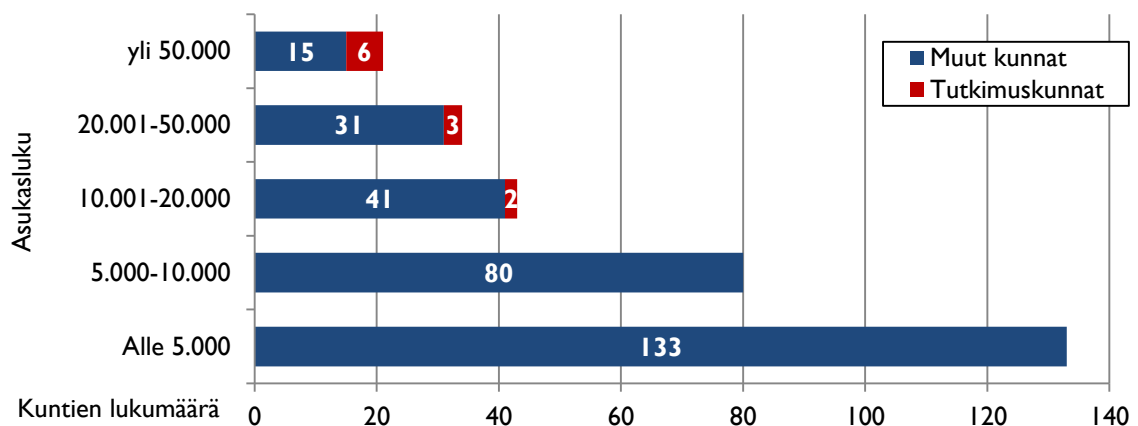
Ensimmäiset seitsemän haastattelua toteutettiin huhtikuussa 2017 ja loput neljä toukokuussa 2017. Haastatteluista kolme toteutettiin haastateltavien pyynnöstä parihaastatteluna, muut olivat yksilöhaastatteluja. Haastattelut toteutettiin henkilökohtaisesti haastateltavien työpaikoilla, ja haastattelujen kesto vaihteli välillä 25–75 minuuttia (pääosin noin 50 min). Haastattelut tehtiin suomen kielellä, ja haastateltavien kanssa oli etukäteen sovittu, että haastattelut toteutetaan nimettöminä.



### 5.3 Analyysimenetelmät

Kaikki haastattelut nauhoitettiin haastattelutilanteen sujuvoittamiseksi ja tulosten luotettavuuden parantamiseksi. Haastateltaville ei kuitenkaan toimitettu jälkikäteen haastatteluaineistoa hyväksyttäväksi, sillä kaikilta kysyttiin ennen haastattelua lupa nauhoittamiselle ja kyseisten nauhojen katsottiin kuvastavan haastateltavien näkemystä. Nimettömänä toteutettujen haastattelujen vuoksi yksittäisen asiantuntijan vastaukset eivät myöskään ole tunnistettavissa työstä. Aineisto purettiin haastateltavien vastausten osalta pääosin sanatarkasti litteroimalla. Aiheen kannalta epäolennaisten kohtien litteroimista ei kuitenkaan koettu välttämättömäksi, minkä lisäksi aineistosta karsittiin muun muassa haastateltavien mahdolliset epäroinnit ja muut vastaavat täytesanat. Haastateltavien vastausten sanatarkan analysoinnin sijasta vastauksien perusteella pyrittiin hahmottamaan asioiden välisiä suhteita sekä muodostamaan kokonaisvaltainen näkemys haastateltavan kertomasta. Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 142) mukaan teema-alueisiin pohjautuvassa litteroinnissa onkin tärkeää pyrkiä tavoittamaan haastatteluvastauksen olennainen sisältö, mutta samalla varoa irrottamasta vastauksia asiayhteydestään.

Hirsjärven ym. (2013, 182) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena ei ole tehdä aineistosta päätelmiä yleistettävyyttä ajatellen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa yksittäistä tapausta tutkitaan tarkasti, jotta saataisiin selville, mikä ilmiössä on merkittävää. Usein samat asiat kuitenkin toistuvat myös, kun ilmiötä tarkastellaan yleisemmällä tasolla. (Hirsjärvi ym. 2013, 182.) Tässäkin tutkimuksessa jokaisen haastattelun katsotaan tuottavan tutkimuksen kannalta merkittävää tietoa. Toisaalta haastateltavan puhe halutaan sijoittaa laajempaan kontekstiin, koska tarkoituksena on ymmärtää nimenomaan tarkasteltavaa ilmiötä. Yleistettävyyteen liittyen tulee myös huomioida, että tähän tutkimukseen mukaan valikoituneet kunnat eivät muodosta edustavaa otosta kaikista Suomen kunnista. Tätä on havainnollistettu kuvassa 6, jossa on esitetty tutkimuskuntien sijoittuminen asukasluvun perusteella kaikkien suomalaisten kuntien joukkoon.



**Kuva 6 Kunnat, joissa haastatellut asiantuntijat työskentelevät (kuntien asukasluvut: perustuen Tilastokeskus 2017)**

Kuten kuvasta 6 havaitaan, tutkimukseen valikoituneet kunnat voidaan jakaa asukaslukujensa perusteella kolmeen luokkaan: ns. suuret kunnat (yli 50.000 asukasta), keski-suuret kunnat (20.001–50.000 asukasta) sekä pienet kunnat (10.001–20.000 asukasta). Noin 70 % suomalaisista kunnista kuuluu näiden luokkien ulkopuolelle, eli niissä on alle 10.000 asukasta (Tilastokeskus 2017). Tuloksia ei siis voida yleistää koskemaan kaikkia suomalaisia kuntia. Tätä faktaa tukee myös tutkimuskuntien maantieteellinen sijoittuminen

Suomen etelä- ja keskiosiin; Pohjois-Suomessa kuntien toimintatavat saattavat hyvinkin erota tässä tutkimuksessa todetuista. Tutkimuksen lopputuloksen kannalta edellä mainitut tekijät eivät kuitenkaan ole ongelmallisia, sillä tutkimusmenetelmän ollessa itsessään arvokas tapaustutkimus ei tavoitteena ole yleistettävän teorian luominen vaan ilmiön ymmärtäminen. Näin ollen haastatellut kunnat muodostavat tarkoituksenmukaisen otoksen tätä tutkimusta varten.

Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 145) mukaan kvalitatiivisen aineiston analyysi voidaan kuvata kolmivaiheisena prosessina, johon kuuluvat aineiston purkamisen jälkeen sen kuvaus, luokittelu ja yhdistely. Tässäkin tutkimuksessa analyysin perustaksi on otettu aineiston kuvaileminen. Tältä osin tarkoituksena on kuitenkin ollut ilmiön ymmärtämisen kannalta oleellisten seikkojen esiin nostaminen, ei niinkään kaikkien aineiston yksityiskohtien kuvailu. Haastatteluaineiston eri osien vertailemiseksi aineisto on koodattu ja järjestelty taulukointia apuna käyttäen uudelleen. Luokittelun avulla on helpotettu aineiston yhdistelyä, jossa puolestaan on pyritty löytämään säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia eri luokkien välille.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 96–98) jaottelevat laadullisen analyysin aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin. Erot analyysimenetelmien välillä aiheutuvat siitä, kuinka voimakkaasti tutkittavaa ilmiötä kuvaava teoria ohjaa aineiston hankintaa, analysointia ja raportointia. Näistä kolmesta tämä tutkimus noudattaa pitkälti teoriaohjaavan tutkimuksen piirteitä. Tällöin analyysivaiheessa käytetään apuna tutkimuksen aiemmassa vaiheessa kerättyjä tietoja ja aikaisempi tieto ikään kuin ohjaa analyysin etenemistä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97.) Esimerkiksi aineiston luokittelun tapauksessa tietyt yläluokat voidaan tuoda valmiina teoriasta, mutta alaluokat synnytetään analyysivaiheessa aineistolähtöisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117). Tässä tutkimuksessa teorian perusteella on jo tultu siihen tulokseen, että kunnat määrittävät tonttiansa markkina-arvon joko tarjouskilpailulla, ulkopuoliseen arvioon perustuen tai sisäisesti. Analyysivaiheessa aineistoa lähdetään avaamaan tarkemmin tähän jaotteluun perustuen. Aikaisemman tiedon vaikutus analyysiin on siis tunnistettavissa, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole testata mitään olemassa olevaa teoriaa.

## 6 Haastattelututkimuksen tulokset

Haastattelututkimuksen tulokset esitetään tässä luvussa kolmessa eri osiossa. Ensimmäisessä osiossa käsitellään markkina-arvon ja toisessa markkinavuokran määrittämistä kuntien kiinteistönluovutustoiminnassa. Kolmannessa osiossa puolestaan tarkastellaan vielä erikseen sitä, kuinka valtioneuvostolainsäädäntö ja kuntalaki ovat vaikuttaneet tutkimuskuntien toimintaan. Tulosten lomassa on esitetty otteita haastateltavien vastauksista, kyseiset lainaukset tunnistaa lainausmerkeistä ja kursivoinnista.

Edellisessä luvussa todettiin, että tässä tutkimuksessa noudatetaan pitkälti teoriaohjaavan tutkimuksen piirteitä eli tutkimustulosten analysoinnissa käytetään apuna tutkimuksen aiempien vaiheiden tietoja. Tämä näkyy tässä tulosluvussa muun muassa sillä, että tulosten lomassa viitataan paikoittain tutkimuksen aiemmissa luvuissa esitettyihin tietoihin. Tuomen ja Sarajärven (2009, 158) mukaan pelkkien tulosten esittämisen sijaan tuloslukua onkin mahdollista viedä eteenpäin myös tällä tavoin käymällä dialogia tulosten ja aiemmin tiedetyn välillä. Varsinainen johtopäätösten teko ja keskustelu on kuitenkin jätetty niille varattuihin lukuihin.

### 6.1 Markkina-arvon määrittäminen kuntien tonttikaupoissa

Haastattelujen perusteella tutkimuskunnissa rakentamattomien tonttien markkina-arvon määrittäminen perustuu joko ulkopuoliseen alue- tai vyöhykehinnoitteluun, ulkopuoliseen erillisarvioon, tarjouskilpailuun tai kunnan sisäiseen hinnoitteluun. Edellä mainitut tavat eivät ole toisensa poissulkevia, vaan monissa haastatelluista kunnista käytettiin vaihtelevasti kaikkia näistä. Kunkin hinnanmäärittämenetelmään liittyviä tutkimustuloksia on käsitelty seuraavaksi omassa alaluvussaan.

#### 6.1.1 Ulkopuolisen arvioitsijan suorittama vyöhyke- ja aluehinnoittelu

Haastattelujen perusteella lähes kaikissa kunnissa oli käytössä jonkinlainen alueellinen hinnoittelu, joko ns. aluehinnoittelu tai vyöhykehinnoittelu. Joissakin kunnissa näistä puhuttiin ristiin, mutta pääsääntöisesti käsitteiden voidaan haastattelujen perusteella tulkita tarkoittavan hieman eri asioita. Aluehintakartoissa tarkastelun kohteena ovat kokonaiset alueet, joita ei ole jaettu pienempiin osiin. Jokaisella alueella on yksi aluekohtainen hinta. Erona aluehintakarttoihin vyöhykehintakartoissa jaottelu vyöhykkeisiin on yleensä tarkempi, jolloin yhden ”alueen” sisällä voi useampia vyöhykkeitä. Tässä tutkimuksessa ja jäljempänä tässä luvussa puhutaan yleisesti vyöhykehinnoittelusta viitaten näihin molempiin hinnanmäärittämenetelmiin. Erot näiden välillä eivät ole merkittäviä, kuten haastateltavien kuvauksistakin käy ilmi:

*”Vähän erilainen ja vähän eri lähtökohdat ja raja-alue, mutta tietysti tavoitellaan samaa.”*

*”No se on hiukan samantyyppinen, mut hiukan erityyppinen. Asuintonttien osalta se perustuu nimenomaan vyöhykkeisiin – – työpaikkatonttien osalta se ei koske sitä vyöhyketarkastelua, vaan nimenomaan työpaikka-alueita aluekohtaisesti.”*

Yhdeksällä kunnalla yhdestätoista oli jompikumpi edellä mainituista hintatarkasteluista käytössä ainakin jonkin tonttityypin kohdalla. Vyöhykehinnoittelua ei käytetty yhdessä pienessä ja yhdessä keskikokoisessa kunnassa. Näistä pienessä kunnassa ei ollut ainakaan toistaiseksi nähty tarvetta vyöhykehinnoittelulle, mutta sen sijaan keskikokoisen kunnan edustaja oli vahvasti sitä mieltä, että he tulevat lähitulevaisuudessa sellaisen teettämään.

Kaikissa tutkimuksen kuudessa suuressa kunnassa vyöhykehinnoittelu oli teetetty pääsääntöisesti kaikille seuraaville tonttityypeille: asuintonttien osalta asuinkerrostalo-, rivitalo- ja omakotitonteille sekä ns. yritystonttien osalta toimisto-, liike- ja teollisuus-/varastotonteille. Poikkeuksena tästä yhdessä kunnassa vyöhykehinnoittelua ei ollut käytössä omakotitalotonttien kohdalla. Lisäksi yhdessä kunnassa oli edellä mainittujen lisäksi vielä erillinen hinnoittelu päivittäistavarakaupan tonteille, koska haastateltavan mukaan ”siinä on kuitenkin selkee hinnan ero”. Kaikki suuret kunnat olivat teettäneet vyöhykehinnoittelunsa auktorisoiduilla arvioitsijoilla (AKA). Suurien kuntien kohdalla oli pääkaupunkiseudulla yleistä, että erityisesti työpaikka-/ yritystonttien hinnoittelu oli teetetty yhteistyössä naapurikuntien kanssa.

Kahdesta keskisuuresta kunnasta toisessa hinnoittelu oli teetetty kaikille tonttityypeille yhteistyössä kunnan ja kahden laillistetun kiinteistönvälittäjän (LKV) kanssa. Toisessa keskisuuressa kunnassa vyöhykehinta oli käytössä kunnan teollisuusalueella. Kyseisessä tapauksessa oli teetetty naapurikuntien kanssa yhteistyössä AKA-arvioijalla yleinen alueen hintatasoa käsittelevä markkinaselvitys, jonka perusteella kunnassa oli itse määritetty ja hyväksytetty valtuustossa vyöhykkeet ja hinnat. Haastattelututkimuksen kahdesta pienestä kunnassa toisessa vyöhykehinnoittelu oli teetetty AKA-arvioijalla asuin- ja yritystonteista ja toisessa ei ollut vyöhykehinnoittelua käytössä.

### **Vyöhykehinnoittelun käyttö**

Haastateltavien kuvausten perusteella vyöhykehinnoittelusta oli kuntakohtaisesti käytössä hieman eritasoisia sovellusmuotoja. Yleisesti vyöhykehinnoittelun kuitenkin nähtiin monessa tapauksessa olevan seuraava askel siitä, että tontit arvioidaan sisäisesti tai jokaisesta tontista teetetään erillinen arvio. Yksi keskikokoinen kunta teetti kaikista luovutettavista yritystonteistaan erillisen arvion, mutta kyseisen kunnan edustaja näki tämän ratkaisun enemmänkin väliaikaiseksi kuin lopulliseksi toimintamalliksi kuntalain huomioimisessa. Haastateltavan kuvauksen perusteella vyöhykehinnoittelu miellettiin tavoiteltavaksi ratkaisumalliksi, kuten seuraavasta otteesta käy ilmi:

*”Kyllä ne kunnat varmaan tavoittelee sitä, ja monet kunnat varmaan on päässytkin siihen, että tällaiset vyöhykehinnottelut...”*

Vyöhykehinnoittelun yksinkertaisin muoto oli yhdessä kunnassa käytössä oleva teollisuustonteille laadittu karttatarkastelu, jossa jokaisella vyöhykkeellä oli kiinteä listahinta. Tästä ei ollut mahdollista poiketa tonttikohtaisesti, mikä koettiin heikkoudeksi. Yleisimmin käytössä oli menetelmä, jossa kunta oli jaettu vyöhykkeisiin ja jokaisella vyöhykkeellä kunnan oli mahdollisuus säätää yksittäisen tontin hintaa annetun vaihteluvälin puitteissa. Yhdessä suurista kunnista oli myös lähdetty asuintonttien kohdalla kehittämään edistyksellisempää hintamalliin pohjautuvaa menetelmää, jossa tonttikohtaiset tekijät on mahdollista huomioida paremmin.

Vyöhykehinnoittelulla oli haastateltavien mukaan kunnissa useita eri käyttötarkoituksia. Alla olevaan listaan on koottu haastatteluissa esille nousseet käyttötarkoitukset:

- maanmyyntitoiminta
- maanvuokraustoiminta
- maankäytösopimusneuvottelut
- alustavan hintaindikaation antaminen asiakkaalle hankkeen alkuvaiheessa
- varmistus, että kuntalain asettamat vaatimukset täyttyvät

Asiasta kysyttäessä suurin osa vyöhykehinnoittelun teettäneistä kunnista käytti sitä yhtäläisesti niin myynti- ja vuokraustoiminnassa kuin maankäyttösopimusneuvottelujen yhteydessä. Yhdessä suurista kunnista hinnoittelua ei kuitenkaan käytetty myytävien tonttien kohdalla, sillä niistä teetetään kaikista erillisarviot. Tässäkin tapauksessa kyseinen kunta kuitenkin tukeutuu usein vyöhykehinnoitteluun hankkeiden alkuvaiheessa, jotta asiakkaalle voidaan antaa alustava suuntaa-antava arvio tontin hinnasta. Tämän koettiin sujuvoittavan toimintaa pitkissä projekteissa, joissa rahoittajat haluavat arvion hinnasta, mutta tarkkaa arviolausuntoa ei ole vielä teetetty.

Haastatteluissa kävi ilmi, että suurimassa osassa tutkimuskuntia vyöhykehinnoittelu on teetetty nimenomaan EU-lainsäädännön ja kuntalain asettamien vaatimusten täyttämiseksi. Suurista kunnista ainakin kolmessa tämän voidaan myös tulkita olevan hinnoitteluiden pääasiallinen käyttötarkoitus. Kyseisissä kunnissa vyöhykehinnoittelua käytetään haastateltavien mukaan lähinnä markkina-arvon varmistamiseen, ei niinkään markkina-arvon varsinaiseen määrittämiseen. Tätä kuvaavat mm. seuraavat haastatteluotteet:

*”Siis kyllähän me ikään kuin luovutetaan omilla päätöksillä suoraan, mitään arvioita pyytelemättä. Meillä on se alueellinen arvio ja sitten itse määritellään se hinta sitten. Et siellä on niin iso haarukka-alue, että sieltä pystytään...”*

*”...eli ne ei oo sellasia hinnastoja, vaan se on vaan sen markkinahinnan osoitusdokumentti.”*

*”...ennen kaikkea tää varmistus siihen kuntalain 130 §:ään, ettei tuu sellasia yllätyksiä, että joku kohde ei oo perustunu käypään hintaan.”*

### **Vyöhykehinnoittelun sisältö**

Edellä tämän tutkimuksen kohdassa 4.1.2 todettiin, että toteutuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan komissiolla on velvollisuus arvioida arviolausunnoissa esitettyjen perusteluiden riittävyyttä käsitellessään sille tehtyjä valituksia. Koska myös IVS:n raportoinnille asetettujen vähimmäisvaatimusten (IVSC 2017, 9–11 & 14–15, luku 2.2.3) perusteella arvioinnin tulisi sisältää mm. määritetyn arvon perusteet, keskusteltiin haastateltavien kanssa lisäksi vyöhykehinnoittelun raportin muodosta ja sisällöstä. Lähes kaikissa vyöhykehinnoittelun teettäneissä kunnissa kokonaisuus sisälsi karttamuotoisen tarkastelun lisäksi jonkinlaisen taustalla olevan raportin, jossa oli käyty läpi markkinatilannetta alueella sekä esitetty hinnoittelun perusteena käytetyt vertailukaupat. Yksi keskikokoinen kunta kiteytti ajatuksensa asian tiimoilta seuraavasti:

*”Kyllä mun mielestä, tietysti se pääpaperi on joku nimenomaan tällöinen karttatarkastelu, johon on ne vyöhykkeet rajattu, mutta tottahan toki sen rinnalla pitää olla sitten se analyysi, että mihin se on perustunut.”*

Kahdessa kunnassa käytännöt kuitenkin erosivat tämän suhteen muista. Toisessa kunnassa vertailuaineisto oli käyty selvityksen tekijöiden kanssa saman pöydän ääressä läpi niin, että lopputuotoksena oli pelkkä karttatarkastelu. Toisessa kunnassa puolestaan oli teetetty useamman kunnan kanssa yhteistyössä laajempi yleisesti hintatasoa alueella tarkasteleva markkinaselvitys, mutta varsinainen vyöhykejako ja hinnat oli määritetty kunnan toimesta. Haastattelun perusteella kyseisessä kunnassa olisi kaivattu selkeämpää erittelyä hinnoittelun perusteena käytetyistä vertailukaupoista:

*”Se mitä tossa koettiin siinä, kun tää [vyöhykehinnoittelu] määriteltiin, niin se, meillä ei oo ihan tarkkaa tietoa, että mistä se hinta sitten määrittyy siinä – – että kuinka paljon siinä sitten otettiin huomioon naapureita ja sitten niitä, mitä yritykset on valmiita maksamaan. – – Kyllä se varmaan on tarpeen tutkia vähän luvemminkin sitä, mistä se hinta määrittyy.”*

## Vyöhykkeiden raja

Haastateltavien mukaan vyöhykkeiden määrittelyssä huomioitavia tekijöitä ovat muun muassa alueen hintataso ja haluttavuus, kaupunginosien rajat, keskustaetäisyys, alueen palveluverkosto, rannan ja vesistön läheisyys sekä kulkuyhteydet. Vastausten perusteella vyöhykkeet on tutkimuskunnissa rajattu kunnasta riippuen alla listattujen neljän eri määrittävän tekijän mukaan:

- yksi alue muodostaa yhden vyöhykkeen (esim. saman teollisuusalueen kaikki tontit muodostavat yhden vyöhykkeen, kyseessä aluehinnoittelu)
- alueet on rajattu asemakaavarajojen perusteella useampaan vyöhykkeeseen per alue (esim. keskusta-alueella useita vyöhykkeitä korttelirajojen mukaan)
- alueet on rajattu hallinnollisten rajojen mukaan (esim. asuintonttien tapauksessa jako kaupunginosittain tai osa-alueittain)
- alueet on rajattu vapaasti vyöhykkeisiin sen mukaan, miten kutakin aluetta arvostetaan (esim. samalla asuinalueella useampi vyöhyke, joista rannan läheisyydessä oma vyöhyke)

Edellä tutkimuksen kohdassa 4.1.3 todettiin, että toteutuneen oikeuskäytännön mukaan kunnan käyttäessä hinnoittelussa alueellista arvonnäätymenettelmä (kuten vyöhykehinnoittelua) jää sen omalle vastuulle tulkinta siitä, missä tapauksissa menetelmä toimii ja missä ei. Tähän liittyen myös haastateltavilta tiedusteltiin heidän näkemystään vyöhykehinnoittelun toimivuudesta. Suurin osa haastatelluista kokikin kuntansa käytössä olevan vyöhykehinnoittelun toimivaksi. Haastateltavilla oli pääsääntöisesti yhteinen näkemys siitä, että vyöhykkeiden onnistunut raja

Nämä vyöhykkeiden rajaukseen liittyvät ongelmat kuitenkin vaihtelivat kuntakohtaisesti. Yksi haastateltava mainitsi, että hänen mielestään heidän kunnassaan käytössä olevan vyöhykehinnoittelun aluerajaukset olivat vanhentuneet, koska alue oli kehittynyt merkittävästi viime vuosien aikana. Raja

*”Tää on tää meidän systeemi hiukan liian orjallinen, tämä vyöhykejako, mikä on silloin tehty – – että tällä halvemmalla puolella saattaa olla arvokkaampi tontti ja taas päinvastoin kalliimmalla puolella sitten pitäis noudattaa halvempaa, että se ei oo hyvä.”*

*”Sinäänsä tuntuu ihan kun ei olis karttaakaan kunnolla katottu [vyöhykkeitä rajatessa].”*

*”Jos meillä olis sellanen arvioitsija, joka pystyis, tai millä ois niin vahva paikallistuntemus, et se pysty ne vyöhykkeet jollain lailla järjellisesti muodostamaan, niin toki se tukis ehkä sit enemmän tätä meidänkin tekemistä.”*

*"No mä oon ite sillä kannalla, et parempi et on vähän laajempi, ja sit siel on aina yksittäisiä nousuja tai laskuja, et ei ne sieltä poistu sen vyöhykkeen pienentämisellä..."*

*"Jos se ei toimi [vyöhykehinnointelu], niin sitä vyöhykettä pitää korjata."*

Vyöhykehinnointelun ja vyöhykkeiden toimivuuteen liittyen haastatteluissa nousi myös esiin se, että tarkastelunsa toimivuuteen tyytyväiset tutkimuskunnat olivat määritelleet vyöhykkeiden rajat pitkälti yhteistyössä arvion tehneen ulkopuolisen arvioitsijan kanssa. Kyseinen toimintamalli ja keskustelu työn eri vaiheissa nähtiinkin onnistuneen lopputuloksen kannalta merkittäväksi:

*"...se tekee tavallaan paremman siitä arviosta, mutta se varmaan onkin selkee tapa, et tehdään sillain yhteistyössä, sitten se on heidän arvionsa, mutta kaikkeahan heilläkään ei oo tiedossa."*

*"Yhteistyössä katotaan. Toki heiltä tulee se pohja siihen, mutta – – sitten hienosäädetään..."*

*"Me ollaan tehty yhdessä se. Se vaatii kyllä käsittelykierroksia se vyöhykehinnan tekeminen ja sellasta resurssointia se päivittäminen myöskin täällä, vaikka se konsultti sen tekee, mutta tietysti se pitää sitten tarkasti käydä läpi ja kommentoida."*

### **Vyöhykehinta ja siihen vaikuttavat tekijät**

Haastatteluissa ilmeni kolme erilaista tapaa ilmoittaa määritetty vyöhykehinta: hintahaarukka ( $X-X \text{ €/kem}^2$ ), perushinta korjattuna jollakin prosenttiluvulla ( $\pm X \%$ ) sekä tarkka hinta ( $X \text{ €/kem}^2$ ). Suurimmassa osassa vyöhykehinnointelua käyttävistä kunnista käytettiin ns. hintahaarukkaa/ hintahaitaria osoittamaan sitä väliä, jolle markkina-arvo osuu. Muutama haastateltava myös mainitsi, että hinnoittelu on muotoa alin hinta/ keskihinta/ korkein hinta. Toista tapaa, perushintaa prosenttiperusteisella korjausmahdollisuudella, käytettiin kahdessa kunnassa: toisessa vain yritystonttien puolella ja toisessa kaikkien tonttityyppien kohdalla. Tarkka listahinta oli käytössä vain yhdessä kunnassa, joka oli määrittänyt itse vyöhykkeet arvioitsijan markkinaselvityksen pohjalta. Tätä ei kuitenkaan koettu toimivaksi tavaksi, sillä yksittäisen tontin kohdalla ei tällöin ollut "pelivaraa säätää sitä hintaa". Myös annetun vaihteluvälin laajuus herätti keskustelua haastatteluissa:

*"No, johtuu siitä, että vertailukauppoja ei ole paljoa olemassa, niin arvio on sitten hyvin laaja."*

*"...sehän on arvioitsijoiden kannalta, että nehan ei missään nimessä varmaan halua, että tehdään liian tarkkoja. Että ne haluaa tehdä vähän kun haulikolla ampuen."*

*"Se on aika iso näiden työpaikkatonttien osalta, se väli mikä annetaan. Mutta en tiedä onko se ongelma."*

Hintahaarukan laajuutta kritisoitiin siis muutamassa haastattelussa, mutta pääsääntöisesti vaihteluväleihin oltiin tyytyväisiä ja laajahko hintahaarukka nähtiin enemmän positiivisena kuin negatiivisena tekijänä. Tähän liittyen tulee kuitenkin ottaa huomioon, että haastateltavia ei pyydetty kuvailemaan vaihteluvälejä numerotarkasti, eli se mikä yhdessä kunnassa koetaan "laajaksi vaihteluväliksi" saattaakin todellisuudessa olla toisen kunnan mielestä liian suppea. Laajemman hintahaarukan nähtiin antavan kunnalle enemmän mahdollisuuksia erota perus-/ keskihinnasta suuntaan tai toiseen yksittäisen tontin kohdalla.

Hintahaarukan lisäksi haastatteluissa keskusteltiin myös siitä, kuinka yksittäisen tontin hintaan vaikuttavat erityistekijät tulevat huomioiduiksi vyöhykehinnointelussa. Yksi haastateltava kiteytti näkemyksensä menetelmän yleisluonteesta seuraavasti:

*"...niitähän [erityisominaisuuksia] ei kategorisesti näissä vyöhykehinnointeluissa huomioida."*

Haastattelujen perusteella vyöhykehinnoinnin tapauksessa yksittäisen tontin hintaan vaikuttavat erityisominaisuudet huomioidaan myös vyöhykehinnan vaihteluvälin puitteissa. Kunnat siis määrittävät sisäisen tarkastelunsa perusteella tontin lopullisen hinnan. Missään kunnassa ei tutkimuksentekohetkellä ollut käytössä vyöhykehinnointia, jossa olisi jollain muulla tavoin huomioitu tontin yksilölliset ominaisuudet. Muutamassa haastattelussa kävikin ilmi, että joissain tapauksissa esimerkiksi tontin kaavaratkaisut saattavat aiheuttaa ongelmia hinnan määrittämisessä. Yhdessä kunnassa määritetyn vyöhykehinnan vaihteluvälin ei myöskään katsottu millään tavalla vastaavan rannan tuntumassa sijaitsevien tonttien todellista markkina-arvoa, vaikka hinta vyöhykkeen muille tonteille soveltuikin. Vastaavia poikkeuksia koettiin olevan myös suurten kuntien keskusta-alueilla. Osittain edellä mainituista tekijöistä johtuen suurissa kunnissa käytettiin myös vyöhykehinnoinnin ohella myös tarvittaessa yksittäisistä kohteista teetettyjä erillisarvioita:

*”...sellaisia missä vyöhykehinnointia ei olisi toiminutkaan – – niin sit me aina teetetään se erillinen kohteeseen kohdentuva arvio.”*

*”...voi sitten tarvittaessa täydentää yksittäisillä lausunnoilla.”*

Kaavaratkaisujen osalta yksittäisenä tontin hintaan vaikuttavana tekijänä haastatteluissa nousi esiin pysäköintiratkaisun vaikutus. Tämän osalta kunnissa ei ollut yhtä yhtenäistä näkemystä aiheesta. Osassa kunnissa teetettiin vaikeissa tilanteissa erillisarvio. Yhdessä kunnassa myönnettiin pysäköinnin huomioimisen olevan joissain tapauksissa vaikeaa, mutta samalla kritisoi sitä, että miksi pitäisi teettää erillisarvio, jos rakennuttaja on jo tehnyt hyvin tarkat kustannuslaskelmat ratkaisun vaikutuksista. Lisäksi ainakin yhdessä kunnassa koettiin, että vyöhykehinnoinnin ei edes tarvitse mennä ”sille tarkkuustasolle”. Myös yhdessä kunnassa, jossa vasta pohdittiin mahdollisesti tilattavan vyöhykehinnoinnin sisältöä, mietittiin, että olisiko pysäköinnin vaikutus tontin hintaan mahdollista huomioida ”vyöhykehinnan mukana tämmösenä erillistarkasteluna”.

Yhdessä suurista kunnista oli myös asuintonttien vyöhykehinnoinnin osalta lähdetty kehittämään menetelmää, jossa nimenomaan edellä esiin nousseet erikoistekijät olisi paremmin huomioitu:

*”...sitten kun tullaan tänne arvokkaammille alueille, niin siellä se yleispiirteinen... tonttien erot ihan korttelikohtaisestikin alkaa oikeesti olla markkina-arvossa niin isoja, että niillä on vaikea päästä niillä vyöhykehintamalleilla. Että sen takia me lähettiin nyt kehittää, pyydettiin [riippumaton arvioitsijaa] kehittää, selkeästi edistysellisempi tarkastelu, jossa otetaan näitä tonttikohteita tekijöitä ihan eri tavalla huomioon, kun sitten tämmösessä yleispiirteisemmässä.”*

Hintamalleja hyödyntäviä tarkasteluja ei kuitenkaan muissa kunnissa ollut pohdittu, eikä haastattelujen perusteella vaikuttanut siltä, että niihin oltaisiin kyseisissä kunnissa lähitulevaisuudessa siirtymässä. Muutaman suuremman kunnan (pois lukien kunta, joka oli ottamassa edistyneemmän menetelmän käyttöön) kanssa yleisesti hintamalleista keskusteltaessa he toivat esiin kaksi yhteistä näkemystä: mallit soveltuvat korkeintaan asuintonttien arviointiin ja niiden luotettavuudesta ei ole takeita. Tämä käy ilmi myös seuraavasta haastatteluotteesta:

*”Nythän niitä on sit jos jonkunmoisia hintamallipohjaisia analyyseja sit kehitetty, mut se sit miten luotettavuus on lisääntynyt, niin ei siitä oo mistään mitään edellytyksiä.”*



## Päivittäminen

Edellä tutkimuksen kohdassa 4.1.3 todettiin, että toteutuneen oikeuskäytännön mukaan alueellisia arvonmääritysmenetelmiä voidaan käyttää, jos niihin liitetään ajantasaistamisen mekanismi, jolla markkina-arvo voidaan saattaa vastaamaan todellisia myyntihintoja. Tämän vuoksi myös haastateltavilta tiedusteltiin, milloin he ovat ensimmäisiä kertoja teettäneet vyöhykehinnittelunsa ja millä tavalla he päivittävät niitä. Haastateltujen vastaukset on esitetty alla olevassa taulukossa 4.

**Taulukko 4 Vyöhykehinnittelun päivittäminen tutkimuskunnissa**

Kunnan kokoluokka	Ensimmäiset vyöhykehintakartat	Päivitetty	Näkemykset sopivasta päivitysvälisestä
Suuri kunta	2013–2014	ei vielä	noin 3 vuotta
Suuri kunta	noin 2010	aina 2v voimassa	noin 2–3 vuotta
Suuri kunta	yritystontit 2012 & asuintontit 2013	yritystonteissa parin vuoden välein & asuintonteissa 1. päivitys käynnissä	noin 2–3 vuotta
Suuri kunta	yritystontit 2012 & asuintontit 2014	yritystontit 2015 & asuintontit 2017	”parin vuoden välein”
Suuri kunta	2012	2015 & 3. päivitys käynnissä	noin 2 vuotta
Suuri kunta	noin 2011	noin 2 vuotta	noin 2 vuotta
Keskikokoinen kunta	2007	2013	”jos markkinahinnat muuttuvat”
Keskikokoinen kunta	aikovat todennäköisesti teettää tulevaisuudessa	–	noin 2–3 vuotta
Keskikokoinen kunta	teollisuustontit 2010	ei päivitetty	noin 5 vuotta
Pieni kunta	2015	ei vielä	–

Taulukosta 4 havaitaan, että lähes kaikissa kunnissa ensimmäiset vyöhyketarkastelut oli teetetty vuosina 2010–2015. Poikkeuksena yhdessä kunnassa tarkastelu oli teetetty jo vuonna 2007. Osassa kunnista tarkastelu oli teetetty samanaikaisesti sekä yritys- että asuintonteille samalla ulkopuolisella arvioitsijalla, kun taas muutamassa kunnassa oli ensin teetetty tarkastelut yritystonteille ja vasta myöhemmin myös asuintonteille. Jälkimmäisessä tapauksessa oli myös saatettu käyttää eri ulkopuolista arvioitsijaa eri tonttityyppien kohdalla. Suurissa kunnissa sopivan päivitysvälin nähtiin pääsääntöisesti olevan noin 2–3 vuotta. Yhdessä keskikokoisessa kunnassa tarvetta päivittämiseksi nähtiin olevan siinä kohtaa, kun näyttää siltä, että markkina-arvoissa on tapahtunut muutosta.

Toisessa keskikokoisista kunnista teollisuustonttien vyöhykehinnat oli sidottu elinkustannusindeksiin, mutta tätä ei kuitenkaan nähty toimivana ratkaisuna:

*”...siinähan voidaan tietysti määritellä sellanen korjaava mekanismi, kun meillä on tämä indeksiehto. Mutta se ei oo ihan ollut toimiva, että ollaan nyt todettu, että se indeksiehto ei ole sama kuin markkina, että se ei mene samaan tasoon. – – Että meidän täytyi laskea, ja tässä nyt tehtiin sellanen 20 % määräraikainen laskupäätös tässä 2 vuotta sitten, että me päädyttiin tälle suurin piirtein samalle tasolle kuin mitä tällä alueella muuten...”*

Lähes kaikki haastateltavat toivat päivittämiseen liittyen ilmi myös sen, että kunnissa seurataan aktiivisesti päivittäin kaikkia oman kunnan alueella tapahtuvia kauppia. Tämän perusteella haastateltavilla oli vahva yhteinen näkemys siitä, että he tuntevat hyvin oman

kuntansa markkinatilanteen ja milloin ”korjausliikkeeseen on syytä”. Yksi suurista kunnista kiteytti asian näin:

*”Ja sit tietinkin sellainen sääntö on, et jos me havaitaan, että markkinat muuttuu tosi nopeesti, niin silloin me päivitetään ne [vyöhyke-/ aluehintatarkastelut] nopeemmin, mut ei nyt joka vuos.”*

Tässä yhteydessä useampi haastateltava kunta kuitenkin korosti kunnan asemaa maltillisena hinnoittelijana ja pitkäjänteisen maapolitiikan harjoittajana. Tämän vuoksi vyöhykehinnoittelussakin pyritään haastateltavien mukaan kohtuullisuuteen eikä kulloinkin korkeimpaan mahdolliseen markkinoilta saatavaan hintaan:

*”Tosin siinähän täytyy tietysti korostaa sitä, että meidän tavoitehan maapoliittisesti on olla linjakas, ettei joka rasahdukseen reagoi.”*

*”...eikä oo tarvetta puokkoloida vuodesta toiseen, eikä nostaa eikä laskee hinnoittelua sen mukaan, miten markkinat aina reagoi.”*

Yhdessä haastattelussa mainittiin päivittämisen yhteydessä hinnoittelujen myös olevan aika kalliita, minkä vuoksi esimerkiksi jokavuotisen päivittämisen ei nähty olevan järkevää. Toisessa haastattelussa puolestaan mainittiin, että he eivät päivitä vyöhykehinnoitteluaan sinänsä lisäinformaation vuoksi, vaan ”ehkä enemmänkin se päivitys tuo uskottavuutta”. Kolmannessa kunnassa tuotiin esiin se, että aina välillä kun he teettävät yksittäisiä arvioita, niin silläkin tavalla tulee aina ”peilattua” vyöhykehinnan oikeellisuutta. Edellä mainittujen lisäksi kahdessa kunnassa haastateltavat ottivat myös puheeksi sen, että hinnan päivittämisen lisäksi myös vyöhykkeiden päivittämiseen saattaa pidemmän päivitysvälin seurauksena olla tarvetta. Joidenkin asuinalueiden arvostuksen koettiin hieman muuttuneen ajan myötä, minkä lisäksi esimerkiksi teollisuusalueilla alueen merkittävä kehittyminen saattoi olla syynä vyöhykejaon päivittämistarpeeseen.

### **Vyöhykehinnoittelun positiiviset puolet ja kehityskohteet**

Vyöhykehinnoittelujen käytöstä suurimmalla osalla haastatelluista kunnista oli myönteisiä kokemuksia. Vyöhykehinnoittelun koettiin muodostuneen jo omanlaisekseen toimivaksi menettelytavaksi ja soveltuvan erityisen hyvin yritystonttien arviointiin sekä asuintonttien puolella tavanomaisten ns. massojen arviointiin:

*”No tällä yritystonttipuolella, näähän on tosi hyviä nää vyöhykehinnoittelut. Ne sujuvoittaa olennaisesti sitä toimintaa.”*

*”...etenkin ehkä tällaisissa yritystonteissa, ja kaikki teollisuustontit ja tällaset ns. selvät tapaukset, niin niissä se on mun mielestä kyllä ollut tosi toimiva, ettei tarvii sitten jokaisesta kohteesta yksittäistä arviota tilaa, lähinnä siihen.”*

*”Kyllä mä siinä mielessä itse pidän sitä aluehinnoittelua oikeen hyvänä, et alueiden sisällä voi olla eroa, mutta sitä kautta järkeväks, jos halutaan massoihin yltää. Kun lähteä sitten jokaisesta erikseen pyytämään.”*

Haastattelujen perusteella vyöhykehinnoittelu koettiin myös kustannustehokkaaksi vaihtoehdoksi sille, että jokaisesta markkinatoimijoille luovutettavasta tontista teetetäisiin oma arviolausunto. Tätä mieltä oltiin erityisesti suurissa kunnissa siitä huolimatta, että vyöhykehinnoittelunkin teettäminen maksaa. Merkittävimmäksi vyöhykehinnoittelun positiiviseksi puoleksi koettiin kuitenkin se, että sillä pystytään täyttämään valtioneuvoston asetuksen ja kuntalain vaatimus ulkopuolisesta arvioinnista. Tämä koettiin myös useassa kunnassa perimmäiseksi syyksi teettää kyseinen tarkastelu. Ulkopuolisen arvioitsijan tekemän hinnoittelun koettiin myös tuovan varmuutta kunnan omaan päätöksentekoon ja vähintään-

kin varmistavan sen, että kunnan oma hinnoittelu on ulkopuolisenkin mukaan markkina-  
tasoinen. Tätä kuvattiin haastatteluissa muun muassa seuraavalla tavalla:

*”...kyllähän se sellasta kokonaiskuvaa tuo siihen hintatasoon, ja varmuutta ja sisäistä varmuutta  
peilaten siihen kuntalain vaatimuksiin.”*

Useampi kunta mainitsi erikseen yhdeksi merkittävistä myönteisistä tekijöistä naapurikuntien välisen yhteistyön. Ainakin kolmessa kunnassa oli jossain vaiheessa teetetty naapurikuntien kanssa yhteistyössä ulkopuolisella arvioitsijalla selvitys markkinatilanteesta. Kolmessa muussa kunnassa oli yritystonttien osalta teetetty yhteinen aluehinnoittelu. Yksi haastateltava jäi myös pohtimaan sitä, että vaikka he tuntevatkin hyvin oman kuntansa hintatason ollessaan kunnan pääasiallinen tontinluovuttaja, saattavat he ehkä joskus katsoa asiaa liian läheltä. Tähän liittyen kyseinen haastateltava koki, että kuntarajat ylittävillä selvityksillä saatetaan saada parempi kokonaiskuva kunnan markkinatilanteesta suhteessa naapurikuntiin. Toisessa yhteistyön tärkeyden maininneessa kunnassa koettiin kuitenkin, että erillisten markkinaselvitysten sijaan toistaiseksi naapurikuntien kanssa kädyt keskustelut olivat riittäneet tähän tarkoitukseen.

Yhteenvetona vyöhykehinnoittelun positiivisiksi puoliksi haastatteluissa mainittiin mm. seuraavat tekijät:

- selkeä toimintatapa
- sujuvoittaa tonttien vuokraus- ja myyntitoimintaa
- soveltuu hyvin erityisesti yritystonttipuolelle ja tavanomaisten ”massatonttien” arviointiin
- kustannustehokkaampi kuin erillisarvioiden teettäminen
- lisää toiminnan läpinäkyvyyttä, uskottavuutta ja ennustettavuutta
- täyttää kuntalain vaatimuksen ulkopuolisesta arvonnäilytyksestä
- tuo sisäistä varmuutta ja kivijalkaa omaan päätöksentekoon
- luo kokonaiskuvan kunnan omasta tilanteesta
- lisää tietoisuutta oman kunnan markkinatilanteesta suhteessa naapurikuntiin
- voi johtaa yhteistyön lisääntymiseen naapurikuntien kanssa

Vaikka tutkimuskunnat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä vyöhykehinnoittelujen toimivuuteen markkina-arvon määrittämisessä, esitettiin haastatteluissa positiivisten puolten vastapainoksi kuitenkin myös kritiikkiä niin itse vyöhykehinnoittelua kuin yleisesti sen teettämisen tarpeellisuutta kohtaan. Yhdessä keskisuudessa kunnassa, jossa hinnoittelua ei vielä ollut teetetty, pohdittiin muun muassa sitä, ”kuinka hyvin se sitten huomioi vai huomioiko lainkaan tontin erityisominaisuuksia”. Ainakin neljässä haastattelututkimuksen suuressa kunnassa ongelma oli ratkaistu sillä, että erityiskohteista ja selkeästi ominaisuuksiltaan tavanomaisesta poikkeavista tonteista teetettiin vyöhykehinnan lisäksi erillinen arviolausunto.

Yhdessä suurista kunnista vyöhykehinnoittelun koettiin toimivan hyvin muualla kunnassa, mutta keskustassa ja sen läheisyydessä erojen markkina-arvoissa koettiin olevan niin suuria jo korttelikohtaisesti, ettei ”yleispiirteisen” vyöhykehinnoittelun avulla päästy käsiksi näihin eroihin. Kyseisessä kunnassa teetettiin myyntiä varten kaikista tonteista erilliset arviolausunnot, mutta maanvuokraustoimintaa varten oli alettu kehittämään edistyskellisempää mallia juuri edellä mainitun ongelman vuoksi.

Konkreettisena ongelmana yksi haastatelluista mainitsi, että toimitetun pdf-raportin karttaa oli hankala lukea, jos halusi tietää, missä kohtaa vyöhykkeen raja tarkasti kulkee:

*”Niin ja kyllä siitä tällasesta kartasta jonkun aikaa meikäläisellä meni, että mistähän kohtaa se menee se raja. Mä olen tehnyt itselleni siitä sitten tarkemman. Kyl siinä aika kauan meni, että tietää, missä tässä menee se raja.”*

Kehitysehdotuksena yhteensä kolmessa kunnassa tuotiinkin ilmi vyöhykehintakartan toimittaminen kunnille digitaalisessa muodossa paikkatietoaineistona. Yksi kunta olikin pyytämässä päivityksen yhteydessä karttoja paikkatietomuodossa, jotta sisäisen toiminnan sujuvuudeksi kartat voitaisiin lisätä kunnan omaan karttapalveluun ja vyöhykkeet olisivat näin hyödynnettävissä suoraan omana tasonaan. Aineistojen toimittamista paikkatietomuodossa ei nähty ongelmallisena, sillä ulkopuoliset arvioitsijat olivat joka tapauksessa laatineet kartat paikkatietomuotoisina. Kaksi kunnista mainitsi, että he eivät vain olleet itse aiemmin tajunneet pyytää aineistoja muussa kuin perinteiseksi miellettyssä pdf-muodossa. Lisäksi yksi muistakin haastateltavista mainitsi uskovansa paikkatietopalveluihin pohjautuvien vyöhyketarkastelujen olevan yksi tulevaisuuden kehityspoluista.

Neljässä kunnassa tuli esille se, että alueellisen hinnoittelumenetelmän teettäminen ulkopuolisella arvioitsijalla vaatii myös kunnalta resursointia ajankäytön suhteen sekä paneutumista siihen, millainen ja minkä sisältöinen tarkastelu olisi kannattavinta tilata. Yhdessä pienessä kunnassa teetetyt tarkastelut koettiin jälkikäteen jääneen ehkä kokonaisuudessaan tarkasteltuna hieman keskeneräiseksi, ja toisessa kunnassa oltiin sitä mieltä, että uusi selvitys ”pyydetään tarkemmalla tasolla kuin mitä se silloin pyydettiin se markkinahinta-arvio”. Haastateltavassa kunnassa, jossa vasta pohdittiin mahdollisesti teetetävän tarkastelun sisältöä, kunnan edustaja kuvasi tilannetta seuraavasti:

*”Enemmänkin on kysymys siitä, että itselle ensin hahmottaa sen, että mitä me halutaan siltä vyöhykehinnoittelulta, minkä tyyppiä kysymyksiä sen pitäisi antaa meille vastauksia, että me ei teetetä sitä pelkästään sen takia, että se pitää teetättää, vaan siitä pitää olla oikeesti hyötyä – sillä on isoja ja laajoja vaikutuksia, että sen takia sen pitää olla asiantuntevasti laadittu ja laaja-alainen.”*

Kaksi haastateltavaa suhtautui kriittisesti niin vyöhykehinnoittelujen kuin ulkopuolisten arviolausuntojen tarpeellisuuteen. Vyöhykehinnoittelujen laatimisen koettiin olevan haastavaa ja vaativan ulkopuoliselta arvioitsijalta vahvaa paikallistuntemusta. Kyseiset haastateltavat kuvasivat tilannetta muun muassa seuraavasti:

*”...eihän me aikasemmin tehty mitään arvioita, koska ei ne tuo meille mitään lisäarvoa. Toki ne tuo ehkä varmuutta, et se on niinkun lisäarvo tähän, et me ollaan oikeella tasolla.”*

*”...jos meillä olis sellanen arvioitsija, joka pystyis, tai millä ois niin vahva paikallistuntemus, et se pystyy ne vyöhykkeet jollain lailla järjestelmällisesti muodostamaan, niin toki se tukis ehkä sit enemmän tätä meidänkin tekemistä. Mutta näinhän se vaan on, että arvioitsijat tekee näiden yksittäisten kohteiden arviointia, että tää vyöhykearviointi on heillekin vähän haasteellisempi tieteenlaji ja se sit kyllä näkyy siinä lopputuloksessa.”*

Näissä kahdessa edellä mainitussa kunnassa vyöhykehinnoittelun pääasiallisen käyttö-tarkoituksen nähtiinkin olevan nimenomaan valtiontukisäännösten asettamien vaatimusten täyttämisen. Kummassakaan kunnassa lisäarvon ei nähty olevan tarkasteluiden tuomassa lisäinformaatiossa vaan nimenomaan siinä, että kunta pystyi toteamaan oman hinnoittelunsa olevan samalla tasolla näihin ulkopuolisiin selvityksiin nähden. Toisessa haastatelluista kuitenkin todettiin Suomessa olevan paljon sellaisia kuntia, joissa ei käydä

kauppaa juuri lainkaan. Tällaisissa kunnissa ulkopuolisten arvioiden tuomasta informaatiosta katsottiin olevan enemmän lisäarvoa. Tähän liittyen myös yhdessä muista haastatetuista haastateltava nosti esiin kysymyksen, että mikä silloin edes on markkina-arvo, jos alueella käydään vain vähän kauppaa ja ainoa luovuttaja on kunta itse.

### **6.1.2 Ulkopuolisen arvioitsijan suorittama kohdekohtainen arviointi**

Vyöhykehinnoittelun lisäksi tutkimuskunnissa käytettiin ulkopuolisista kiinteistöarviointipalveluista myös kohdekohtaisia arviointoja. Tässä luvussa kohdekohtaisiin arviolausuntoihin viitataan myös haastatteluissa esille nousseella nimityksellä erillisarvio.

Erillisarvioiden käyttö kunnissa oli haastattelujen perusteella vaihtelevaa. Yhdessä suurista kunnista kaikista myytävistä tonteista teetettiin arviolausunto ja vyöhykehinnoittelua käytettiin lähinnä maanvuokraustoiminnassa ja maankäyttösopimusneuvottelujen yhteydessä. Muissa suurissa kunnissa erillisarvioita teetettiin pääasiassa vyöhykehinnoittelun ohella tapauskohtaisesti erityiskohteista. Keskikokoisista kunnista yhdessä kunnassa, jossa ei ollut vyöhykehinnoittelua käytössä, teetettiin kaikista markkina-toimijoille luovutettavista tonteista erillisarvio. Yhdessä arviossa saatettiin kuitenkin käsitellä useampaa tonttia samalta korttelialueelta tai lähiympäristöstä. Toisessa keskisuurista kunnista teetettiin erillisarvioita vain erityiskohteista ja kolmannessa ei teetetty arvioita ollenkaan. Pienissä kunnissa ei juurikaan käytetty yksittäisiä arvioita tonttien kohdalla: toisessa kunnassa oli käytössä vyöhykehinnoittelu ja toisessa arvioitiin itse taso aiempien luovutusten perusteella. Jälkimmäisessä kunnassa oli kuitenkin kerran teetetty arvio yhdestä logistiikka-alueen tontista kunnan sisäisen päätöksenteon tueksi.

Alla olevaan listaan on koottu sellaisia haastatteluissa esille nousseita erityistapauksia, joissa tutkimuskunnat olivat katsoneet tarpeelliseksi teettää erillisarvion:

- ominaisuuksiltaan erityiset kohteet
  - erityisen hyvällä paikalla sijaitseva kohteet
  - asemien läheisyydessä sijaitsevat kohteet
  - keskusta-alueella sijaitsevat kohteet
  - muutoin arvokkaat kohteet
  - poliittisesti hankalat kohteet
  - kohteet, jotka ovat poikkeuksellisia verrattuna muihin samalla vyöhykkeellä sijaitseviin tontteihin nähden
  - kohteet, joiden tapauksessa vyöhykehinnoittelun ei koettu toimivan
  - muut poikkeukselliset ja erityistekijöitä sisältävät kohteet
- vyöhykehinnoittelun ulkopuoliset kohteet, joiden arviointiin on vain vähän vertailukauppoja saatavilla
  - erikoinen käyttötarkoitus
  - yksittäiset liikerakennuskohteet
  - hotelli-, kahvila- ja ravintolatontit
  - ET-alueet ja huoltoasematontit
  - Y-tontit
- kohteet, joiden markkina-arvosta on erimielisyyksiä tai joiden tapauksessa halutaan vain sujuvoittaa neuvotteluja
- kohteet, jotka kunta omistaa oman kunnan alueen ulkopuolelta (oman markkinatuntemuksen katsottiin olevan heikompaa tällaisten kohteiden osalta)
- rakennetut kiinteistöt (rajattu tämän haastattelututkimuksen ulkopuolelle)

Kuten edellä kuntalakia käsittelevän luvun 3.3 kohdalla todettiin, kuntalain taustalla olevassa hallituksen esityksessä mainitaan, että harvinaisten ja hankalien kohteiden tapauksessa saattaa olla tarkoituksenmukaista hankkia useampi asiantuntijalausunto. EU-lainsäädännön puolella ei kuitenkaan ole annettu mitään vaatimuksia tai ohjeita arvioiden lukumäärästä. Yhdessä kunnassa, jossa tilattiin arviot laillistetulta kiinteistönvälittäjältä, oli tapana tilata kaksi arviota. Kahdessa kunnassa saatettiin joissakin erityistilanteissa tilata kaksi arviota. Muuten kaikissa arvioita teettävissä kunnissa oli tapana teettää haastattelujen perusteella vain yksi arvio per tontti tai arvioitavien tonttien kokonaisuus. Alla on esitetty haastateltavien esittämiä ja toimintatapoja kuvaavia argumentteja aiheeseen liittyen:

*”Toi valtiontukisääntelyhän ei edellytä kahdelta, mut ihan tavallaan laadun varmistamiseksi, niin yleensä on käytetty kahta.”*

*”Omiin käyttötarkoituksiin teetetään yksi – – joissakin tilanteissa, kun on tiukka neuvottelutilanne, niin silloin teetetään kaksi arviota ja voi olla vaikka niin, että – – me teetetään oma ja toinen osapuoli teettää sitten omansa.”*

*”Ei me siis samasta kohteesta pyydetä useempia, se on rahan haaskausta meille.”*

*”Tonteista tilataan siis yksi arvio, mutta meillähän on se vyöhykehinta vielä siihen, että se riittääköön.”*

Kuntalain taustalla olevan hallituksen esityksen (luku 3.3) mukaan useamman lausunnon ollessa ristiriidassa keskenään, suositellaan markkina-arvoksi katsottavan arvioiden keskiarvo. Suurimassa osassa haastatelluista kunnista teetettiin yleensä vain yksi arvio, minkä vuoksi tästä aiheesta ei saatu kovin laajoja näkemyksiä. Kuitenkin yhdessä kunnassa, jossa toisinaan saatettiin teettää kaksi arviota, haastateltavan näkemys oli seuraava:

*”No lähtökohta on tietysti se, että me lähetetään siitä, mikä se korkein arvio on – – lähtökohtaisesti perustuotteessa keskiarvohinta ei oo mikään hinta, se [mihin hintaan päädytään] on sitten se jonkun perusteltu näkemys.”*

*”...mehän tehdään paljon kehitysyhteistyötä noiden rakennettujen kiinteistöjen kanssa – – niin niiden osalta saattaa usein olla, että käytetään sitten keskiarvoa. – – Kun puhutaan erityiskohteesta, niin silloin on usein se tilanne, että kumpikaan arvio ei välttämättä oo oihan oikeessa ja varsinkin jos ne arviolausuntojen plus miinus leikkaa toisensa, niin kumpikin on tavallaan oikeessa ja voi olla perusteltua käyttää sitä keskiarvoa.”*

Lisäksi ainakin kahdessa kunnassa käytettiin pääsääntöisesti aina erillisarviossa ilmoitettua markkina-arvoa kohteen lopullisena myyntihintana. Haastateltavien mukaan he poikkesivat kyseisestä arvosta vain erityisistä syistä. Toisessa kunnassa tällaiseksi tilanteeksi mainittiin esimerkiksi se, jos kahdesta samanlaisesta tontista on lähiaikoina teetetty molemmista erilliset arviot eri ulkopuolisilla arvioitsijalla ja arvioissa on päädytty hieman eri hintoihin. Tällöin pyritään samanlaiset tontit luovuttamaan suunnilleen samaan hintaan noudattaen kuitenkin arvioissa annettuja vaihteluvälejä.

Kuten edellä tämän tutkimuksen kohdassa 3.2.3 todettiin, voimassa olevan valtiontukilainsäädännön mukaan ennakkoarvioinnin suorittavalla asiantuntijalla tulisi olla ”asianmukaiset taidot ja kokemus”. Kuntalain taustalla olevassa hallituksen esityksessä (luku 3.3) sen sijaan asetettiin arvioitsijalle seuraavat kriteerit: hyvämaineinen, suorittanut alalle soveltuvan tutkinnon, riippumaton, riittävän kokenut arvioimaan kyseisen tyyppisiä maa-alueita kyseisellä alueella. Esimerkiksi riippumattomasta arvioitsijasta mainittiin LKV-tutkinnon suorittanut henkilö. Tähän liittyen tutkimuskunnilta tiedusteltiin, miltä tahoilta heillä on

tapana tilata tonttiarvionsa. Haastateltavien antamat vastaukset koskivat yksittäisten arvioiden lisäksi myös vyöhykehinnoitteluja.

Haastatelluista kuudesta suuresta kunnasta kaikissa käytettiin rakentamattomien tonttien tapauksessa auktorisoituja arvioijia (AKA) ja myös kaikilla näillä vyöhykehinnoittelut olivat AKA-arvioijien laatimia. Yhdessä suurista kunnista haastateltava mainitsi usealla oman kunnan työntekijällä olevan LKV-pätevyyden, minkä vuoksi he eivät katsoneet arvioiden tilaamisen ulkopuoliselta LKV-arvioitsijalta tuovan merkittävää lisäarvoa heidän oman tietämyksensä lisäksi. Tämän takia kyseisessä kunnassa tilattiin arviot AKA-arvioijilta. Yhdessä kunnassa kuitenkin mainittiin, että he käyttivät rakennettujen pienkiinteistöjen puolella LKV-arvioitsijoita. Lisäksi kahdessa suuressa kunnassa mainittiin, että heillä on omassa kunnassa sijaitsevan maaomaisuuden lisäksi omistuksia myös muissa kunnissa. Näissä tapauksissa he käyttivät LKV-arvioitsijoita, kuten käy ilmi alla olevasta haastatteluotteesta:

*”LKV:tä sitten, no, meillä on iso maaomaisuus ulkokunnissa – – niin siellä on yks kiinteistönvälittäjä koko kunnassa, niin kyl me siltä sitten tilataan.”*

Haastatelluista kolmesta keski-suuresta kunnasta yhdessä käytettiin pelkästään AKA-arvioita ja toisessa pelkästään LKV-arvioita. Kolmannessa ei käytetty arvioita, mutta oli kerran tilattu AKA-arvioijalta naapurikuntien kanssa laajempi markkinaselvitys. Kahdesta pienestä kunnasta toisessa vyöhykehinnoittelut ja tonttiarviot teetettiin AKA-arvioijalla, mutta rakennettujen kiinteistöjen arviot paikallisilla kiinteistönvälittäjillä. Toisessa pienessä kunnassa ei käytetty tonttien kohdalla arvioita ja rakennettujen kiinteistöjen osalta haastateltava, jolla oli itsellään LKV-pätevyys, laati kyseiset arviot.

Kaikissa suurissa kunnissa oman kunnan alueella toimi AKA-arvioijia, mutta keskisuurissa ja pienissä kunnissa AKA-arviot tilattiin läheisistä suuremmista kunnista. Näissä kunnissa arvioitsijan valintaa pohdittiin muun muassa seuraavasti:

*”...se paikallistuntemus totta kai näillä paikallisilla välittäjillä on hyvä, mutta kyl me on kuitenkin sit lähdetty siitä, että nää auktorisoidut arviot on kuitenkin sitten siinä mielessä vähän painavampia papereita – – ehkä se analyysikin on pikkasen laajempaa ja ehkä se luotettavuustaso voi olla korkeampi, mutta ei se sitä takaa tietysti.”*

*”Se on ehkä toi, se on ehkä vähän sen tyylinen alue, mitä arvioidaan, niin se ei ehkä LKV-tasolle, sen täytyy kuitenkin olla se asiantuntemus, LKV-taso ehkä tulee jotenkin mieleen sitten kun puhutaan puhtaasti asuinrakentamisen ja asuinrakennusten sun muiden myynnistä...”*

*”Kyllä mä nyt lähtökohtaisesti olen luottanut siihen, että jos se firma [LKV] tämmöstä palvelua tarjoaa niin, että sen pitää olla hyvä.”*

Edellä tämän tutkimuksen kohdassa 4.2.6 tarkasteltiin EU:n komission päätöstä, jossa tapauksen yhteydessä esitetty arviolausunto katsottiin vanhentuneeksi, koska se oli laadittu 2,5 vuotta aikaisemmin ja viereisestä tontista. Luotettavammaksi katsottiin neljä vuotta kaupanteon jälkeen juuri arvioitavasta tontista laadittu lausunto. Tähän liittyen haastattelu-tutkimuksen yhteydessä keskusteltiin lyhyesti myös arviolausunnon kohdentumisesta juuri siihen tonttiin, jota kunta on juuri luovuttamassa. Suurimmalla osalla haastatelluista kunnista oli vyöhykehinnoittelu käytössään, joten kysymys ei juurikaan aiheuttanut keskustelua näiden kuntien keskuudessa. Yhdessä keskisuurista kunnista, jossa vyöhykehinnoittelua ei vielä ollut käytössä, asiaa kommentoitiin seuraavasti:

*”Mutta jos on tossa normaalisti kaupunkialueella, jossa kaupunki on itse luovuttanut tontteja ja on teetetty vierestä arvio, niin kyllä se aika luotettavasti kertoo sen hintatason, että mikä se kahden*

*korttelin päässä on. Että välttämättä ei oo teetetty ihan joka kohteesta sitä. Tähän mennessä ei oo tullut sellasia päätökseen liittyviä ongelmia, että joku ois kyseenalaistanut sen.”*

Lisäksi yhdessä haastattelussa haastateltava viittasi myös aiemmin toisessa kunnassa kohdalleen osuneeseen yksittäistapaukseen, jossa kunnan tekemästä päätöksestä oli valitettu hallinto-oikeuteen sen perusteella, että tapauksen yhteydessä ei ollut teetetty arviota. Kyseinen kunta oli määrittänyt tontin markkina-arvon sellaisen arvion perusteella, joka oli teetetty aiemmin keskustan toisella laidalla sijaitsevasta tontista. Haastateltavan kertoman mukaan hallinto-oikeus katsoi arvioinnin riittämättömäksi, koska se ei kohdistunut suoraan päätöksenalaisena olevaan tonttiin. Haastateltava mainitsi vielä, että kyseisessä kunnassa ei ollut vyöhykehinnoittelua käytössä.

Suurimassa osassa tutkimuskunnista haastateltavat olivat tyytyväisiä toimintatapoihinsa ja teettämiinsä erillisarvioihin. Kahdessa suuressa kunnassa valtiontukilainsäädännön asettamaa velvollisuutta teettää erillisarvioita ja vyöhykehinnoitteluja kritisoitiin kuitenkin vahvasti, sillä arviointien teettäminen koettiin kalliiksi eikä niiden nähty tuovan lisäarvoa kunnan toimintaan. Lisäksi yhdessä keskikokoisista kunnista, jossa kaikista markkina-toimijoille luovutettavista tonteista teetettiin erillisarviot, vyöhykehinnoittelu koettiin kunnan nykyiseen toimintamalliin nähden tavoiteltavammaksi tilanteeksi. Kyseisen kunnan näkemystä kuvaa seuraava haastatteluote:

*”Se on tähän asti ollut tämmöstä kohdekohtasta arviointipalveluiden tilaamista ja se on niinkun huono tapa. – – Koska eihän siinä oo mitään järkeä, että jokaisen yksittäisen kohteen osalta lähdetään erikseen toimeksiantoa tekemään. – – Ensinnäkin se teettää hirveesti työtä se yksittäisten arvioiden tilaaminen, aineistojen toimittaminen, kaikki. Se ei oo pelkästään se, et sä vaan tilaat jonkun arvion. Kyllä se tarkoittaa myöskin siltä joka sen tilaa, niin aika paljon työtä, et se ei oo ikään kuin nollatyötä vaan se tarkoittaa keskustelua siitä, ajatustenvaihtoa jne. – – Kyllä mun mielestä pitäis päästä rakentamattomien alueiden osalta siihen, että olis tämmönen vyöhykehinnoittelu, johon sen hinnoittelun vois sitten pohjata kokonaisuutena.”*

### **6.1.3 Tarjouskilpailu**

Valtiontukilainsäädännön ja kuntalain mukaan ulkopuolisen arvioinnin lisäksi toinen tapa määrittää luovutuksen markkinaehtoisuus on avoin ja julkinen tarjouskilpailu. Tähän liittyen haastatteluissa keskusteltiin myös erilaisten kilpailuiden käytöstä tonttien luovutuksessa. Haastattelujen perusteella kaikissa kunnissa tonttipuolella tarjouskilpailuita käytettiin selkeästi vähemmän kuin ulkopuolisia arviointipalveluita.

Neljässä suuressa tutkimuskunnassa todettiin, että tarjouskilpailuita käytetään ”todella harvoin, ”tarpeen tullen”, ”tapauskohtaisesti” sekä ”erityiskohteiden tapauksessa”. Yhdessä näistä haastateltava mainitsi, että pitää olla jokin erityinen syy, että tarjouskilpailu järjestetään. Toisessa kunnassa kriteerinä pidettiin myös sitä, että hintakilpailu ei saa nostaa asuntojen hintatasoa. Kolmannessa kunnassa tarjouskilpailuita käytettiin erityistapauksissa, kuten keskusta-alueella, Y-tonttien kohdalla sekä tonteilla, joilla sijaitisi purettava rakennus. Neljännessä kunnassa ”massatuotteet, mitä on paljon tarjolla”, hinnoiteltiin kunnan toimesta, mutta erikoistontit kilpailutettiin. Esimerkkinä erikoistonteista haastateltava mainitsi muun muassa valmiin kaupunkiympäristön keskellä sijaitsevat täydennysrakentamiskohteet.

Kahdessa muussa suuressa kunnassa käytettiin muita haastateltuja kuntia jonkin verran enemmän tarjouskilpailuita. Toisessa kunnassa kilpailutettiin pääasiassa parhaimmat asuintontit, joista erityisesti meren läheisyydessä sijaitsevat asuinkerrostalotontit. Kyseisessä



kunnassa oli kuitenkin haastateltavan mukaan tulevaisuudessa tarkoitus lisätä tavan-omaisten tonttien hintakilpailuja. Toisessa enemmän tarjouskilpailuita käyttävässä kunnassa pitkälti kaikki toimijat kilpailutettiin asuinkerrostalotonttien tapauksessa. Lisäksi kunnassa kilpailutettiin myös päivittäistavaratontit.

Yhdessä keskisuuressa tutkimuskunnassa tarjouskilpailuita käytettiin lähinnä Y-tonttien tapauksessa, koska niiden hinnoittelun koettiin olevan hyvin haastavaa. Yksityisen hoivakotirakentamisen lisääntymisen myötä haastateltava myös koki kilpailun kyseisistä tonteista kasvaneen voimakkaasti, minkä vuoksi tarjouskilpailu oli koettu selkeäksi vaihtoehdoksi. Toisessa keskisuurista kunnista tarjouskilpailuita käytettiin harvoin ja kohteet olivat tällöin useimmiten hyvällä sijainnilla olevia asuinkerrostalotontteja tai kiinteistökehityskohteita. Kolmannessa keskisuuressa kunnassa ei käytetty tarjouskilpailuita. Kahdessa pienestä kunnasta toisessa tarjouskilpailuita järjestettiin tarpeen tullen esimerkiksi rantatontteista, kun taas toisessa niitä ei käytetty ollenkaan.

Yleisintä tarjouskilpailuiden käyttö vaikutti siis olevan ns. parhaimpien tonttien tapauksessa eli käytännössä erityiskohteiden tai muuten hyvällä paikalla sijaitsevien tonttien tapauksessa. Useimmiten nämä olivat asuinkerrostalotontteja tai muita asuintontteja. Yhteistä näille oli suuri kysyntä ja suuri määrä kiinnostuneita ostajia. Toimisto-, liike- ja teollisuus-/ varastotonttien osalta juuri missään kunnassa ei käytetty tarjouskilpailuita. Ensinnäkään kysynnän ei katsottu olevan riittävän voimakasta. Toisekseen haastateltavien mukaan kunnissa on pääsääntöisesti tonttivarantoa yritystonttien osalta sen verran, että käytännössä kaikille halukkaille toimijoille pystytään tarjoamaan tontteja. Useampi haastateltava myös mainitsi erikseen tarjouskilpailuiden soveltuvan erityisen hyvin kiinteistökehityskohteiden sekä rakennettujen kiinteistöjen hinnoitteluun.

Kahdessa haastattelussa haastateltavat ottivat puheeksi myös näkökulman, jonka mukaan tarjouskilpailu tarjoaa vaihtoehdon arviolausunnon teettämiselle riippumattomalla arvioitsijalla. Toisessa kunnista mainittiin, että tarjouskilpailulla ei pyritä välttämään arvion teettämistä. Vastaavasti toisessa oltiin sitä mieltä, että yksittäisen tontin tapauksessa kilpailutus saattaisi olla yksittäisen arviolausunnon teettämistä todennäköisempi valinta heille. Näkemykset ilmenevät alla olevista haastatteluotteista:

*”Siihen tarjouskilpailuun on sitten aina syynsä, että me ei käytetä sitä sen takia, että me vältettäisiin se kiinteistöarvio, vaan siihen on sitten oikeesti joku syynsä.”*

*”Tietysti jos me ihan yksittäinen tontti laitetaan hakuun joltakin sellaselta alueelta, johon ei oo esimerkiks tämmöstä laajempaa kohdekohtasta arvioo tehty, niin kyllä me sit varmaan mennään hintakilpailun kautta.”*

Edellä tämän tutkimuksen kohdassa 3.2.3 todettiin, että voimassa olevan EU-lainsäädännön mukaan, jos tarjouskilpailussa saadaan vain yksi tarjous, tulee viranomaisten lisätoimin varmistaa tarjouksen markkina-arvoisuus. Haastattelujen perusteella vain yhdessä kunnassa teetettiin rakentamattomien tonttien kohdalla ulkopuolinen arviolausunto tilanteessa, jossa kilpailussa oli saatu vain yksi tarjous. Suurimassa osassa kunnista oli kuitenkin käytössä vyöhykehinnoittelu, johon kaksi haastateltavista mainitsi kunnan vertaavan saatua tarjousta.

Haastatteluissa keskusteltiin myös lyhyesti muista mahdollisista tapauksista, joissa kunta olisi teettänyt tarjouskilpailuiden yhteydessä ulkopuolisia arviolausuntoja. Suurimassa

osassa kunnista tarjouskilpailuiden yhteydessä ei käytetty arviointipalveluita, mutta kahdessa kunnassa arviolausuntoja käytettiin laatukilpailuissa tontin hinnan perusteena:

*”Sit on tietysti jotain välimallitilanteita, että on joku tarjouskilpailutilanne, joka ei ole täysin – tai et se määräytyis pelkän hinnan perusteella, silloin usein on niin, että meillä on arviolausunto käytettävissä.”*

*”Puhdas hintakilpailu ja sit ehkä laatukilpailu, jossa se hinnoittelutaso on tavalla tai toisella lyöty lukkoon ja siellä on taustalla arvio ja sitten on haluttu laadulla kilpailuttaa...”*

Haastattelujen perusteella kunnissa käytettiin yksinkertaista neljää kilpailumallia:

- hintakilpailu, jossa ei ole rajoituksia tarjotun hinnan suhteen
- hintakilpailu, jossa ilmoitetaan alin hyväksyttävä hinta
- suunnittelu-/ laatukilpailu
- yhdistetty hinta- ja laatukilpailu

Edellä listatuista vaihtoehtoista ensimmäinen eli puhdas hintakilpailu oli tutkimuskunnissa yleisin. Yhdessä suurista kunnista ei haluttu käyttää minimihintaa, koska ”se korreloi sitä tarjouksen suuruutta”. Toisessa suuressa kunnassa ammattimaisille suunnatuissa kilpailuissa ei käytetty minimihintaa, mutta yksityisille suunnatuissa kyllä, koska näin katsottiin saatavan enemmän oikean hintaluokan tarjouksia. Lisäksi kyseinen haastateltava mainitsi, että rakennettujen kiinteistöjen tapauksessa on tavanomaisempaa teettää arviolausunto, jonka perusteella asetetaan tarjouskilpailun lähtöhinta. Kolmannessa suuressa kunnassa haastateltava totesi kilpailumuotoihin liittyen, että heidän kunnassaan on tavanomaista kilpailuttaa erityisesti asuintontteja enemmän laadulla kuin lopputuotteen hinnalla. Lisäksi heillä oli tapana kilpailuttaa päivittäistavarakaupan tontit vain osittain hinnan perusteella, koska näin pystytään tasapainottamaan eri toimijoiden välistä kilpailutilannetta alueella. Toisessa kunnassa kuitenkin todettiin yhdistetyistä kilpailumuodoista seuraavaa:

*”Me on taas todettu, että me ei haluta lähteä siihen, että kilpaillaan tavallaan sekä sillä hinnalla että sillä suunnitelmalla, että ne vähän syö toinen toisiaan.”*

Edellä tämän tutkimuksen kirjallisuusosiossa todettiin, että vuosina 1997–2016 voimassa olleen maakauppatiedonannon mukaan tarjouskilpailun katsottiin olevan ”riittävästi julkistettu”, mikäli tieto kilpailusta on julkaistu vähintään kahden kuukauden ajan useita kertoja valtakunnallisessa lehdistössä, kiinteistöalan lehdissä tai muissa vastaavissa julkaisuissa. Nykyisin voimassa olevassa valtioneuvoston tiedonannossa ei kuitenkaan ole asetettu nimenomaisia vaatimuksia julkaisukanavasta tai annettu erityistä aikamäärettä tarjouskilpailun kestolle. Valtioneuvoston tiedonannon mukaan kilpailu täytyy julkistaa ”riittävästi”, jotta tieto tavoittaa kaikki kiinnostuneet. Voimassa oleva Suomen kansallinen lainsäädäntö pohjautuu kuitenkin aiempaan EU-lainsäädäntöön, minkä vuoksi esimerkiksi kuntalain taustalla olevassa hallituksen esityksessä ohjeistetaan ilmoittamaan tarjouskilpailusta ”useita kertoja valtakunnallisessa tai muissa lehdissä”. Tähän liittyen haastateltavien kanssa keskusteltiin tarjouskilpailuiden julkistamisesta ja riittävästä julkaisuajasta.

Lähes kaikki tarjouskilpailuita järjestävistä tutkimuskunnista julkaisivat tiedon markkina-toimijoille luovutettavista tonteista pääsääntöisesti kunnan omilla internet-sivuilla, mahdollisesti jossain kaupallisessa palvelussa (oikotie.fi tms.) sekä yleensä paikallis-lehdessä ja jossain valtakunnallisessa lehdessä tai alan lehdessä. Monilla kunnilla oli myös käytössä oma rakennuttajia ja muita vastaavia toimijoita sisältävä laaja sähköpostilista/

muu vastaava rekisteri, joka monessa kunnassa koettiin tehokkaimmaksi tavaksi julkistaa kilpailu kaikkien kiinnostuneiden tietoon. Yhdessä kunnassa käytettiin haastateltavan mukaan vain internet-ilmoituksia sekä omaa rakennuttajalistaa. Alla on esitetty kaksi haastatteluotetta, jotka havainnollistavat keskenään erilaisia toimintatapoja:

*"Se oli tässä paikallislehdessä, sitten jossain laajemmin leviävässä ammattilehdessä, silloin valittiin siihen Rakennuslehti, ja se oli siellä vielä kaks kertaa. Eli ehkä jopa nyt vähän ylimitotettiin sitä, mutta kun oli kuullut sellasiakin, että ei ollut tarpeeks laajamittasesti ilmotettu ehkä mahdollisille potentiaalisille tarjoajille, niin lähdettiin siitä, että nyt pistetään se kaks kertaa."*

*"Aika vähän [ilmoitetaan tarjouskilpailusta valtakunnallisessa lehdessä], koska niissä on se, että se hinta on sit siitä ilmoituksesta aika kova ja me ei sit – oo kyllä havaittu, että sillä olis mitään merkitystä, että pistetäänkö me Helsingin Sanomien pääsivuille tai edes sisäsivuille mitään ilmoitusta, et kyl se menee niin laajasti jo sinne rakennuttajalistalle, et ei se tuo mitään lisäarvoa. Se on niin vähäinen se lisäarvo meille, et ei siitä kannata maksaa. Mut kyl se menee sit tietysti netin kautta aina meillä."*

Tarjouskilpailuiden keston suhteen tutkimuskunnissa ei ollut mitään selkeää keskenään yhtenäistä linjaa, minkä lisäksi yksittäisten kuntien sisälläkin oli eroja juuri kulloinkin kyseessä olevasta kohteesta riippuen. Yhdessä kunnassa kilpailun kestoksi ilmoitettiin kaksi kuukautta, mutta yleisempi vastaus oli luokkaa 1–1,5 kk. Alla esitetyt haastatteluotteet kuvaavat tarkemmin kuntien näkemyksiä aiheesta:

*"Se riippuu niin kohteesta, et jos on ollut jotain suunnittelua, niin sit meillä on ollut jopa kolmea kuukautta. Kyl meil on ollut aika pitkiä, et kyl ne on ollut lähempänä siellä puolentoista-kahen kuukauden, koska oletettu, että siihen suunnitteluun menee sitten vähän aikaa."*

*"...ehkä kuutta viikkoa, se on mun mielestä ehkä vähän liiankin pitkä, kun siinä tahtoo käydä niin, että jätetään [tarjouksen tekeminen] loppupäähän ja sit se unohtuu."*

*"Se riippuu siitä, onko kyseessä hintakilpailu vai laatukilpailu. Hintakilpailussa lyhimmillään ihan pienissä kohteissa 2 viikkoa, lähtökohtaisesti sitten 3–5."*

*"Mä tiedän, että siellä valtioneuvostossa on hirvittävän pitkä aika muistaakseni – meillä on semmonen kolme viikkoa yleensä. Että yleensä sitten jos se on pitempi – jos pitää varata aikaa, niin kyllä ne on meillä sitten jatkuvassa haussa."*

Edellä tämän tutkimuksen kohdassa 3.2.3 todettiin, että valtiontukilainsäädännön mukaan, jos kohteen uskotaan herättävän kiinnostusta myös kansainvälisesti, tulee kilpailu julkistaa niin, että myös kyseiset tahot saavat siitä tiedon. Haastattelujen perusteella kuntien edustajat eivät kuitenkaan nähneet minkään tarjouskilpailuilla luovutettujen tonttiensa täyttäneen kriteeriä kansainvälisesti kiinnostavasta tontista. Yksi haastateltavista uskoi, että jos heille tulisi jokin kansainvälisesti kiinnostava kohde, niin "kyllä se sitten koskisi jotakin rakennettua kiinteistöä enemmänkin". Missään kunnassa ei myöskään käytetty rakentamattomien tonttien tarjouskilpailuiden yhteydessä välittäjiä.

Haastattelujen yhteydessä ei erityisesti tiedusteltu haastateltavilta tarjouskilpailuiden myönteisiä tai kielteisiä puolia, mutta muiden vastausten lomassa esiin nousivat muun muassa seuraavat argumentit:

*"...semmosten tavanomaisten kerrostalotonttien hinnan vieminen tappiin, niin se hintakilpailu ei lähtökohtaisesti oo hyvä juttu tän kannalta."*

*"...kilpailut on aika työläitä järjestää..."*

*"Tietysti se on ihan hyvä ehkä joskus väläyttää sitäkin [tarjouskilpailuita], koska silloin se markkinahintataso jollakin tavalla konkretisoituu, että ollaanko oikeella tasolla oikeesti."*

#### 6.1.4 Hinnoittelu kunnan sisäisesti

Kunnan luovuttaessa markkinatoimijoille tontteja tulee sen valtioneuvoston asetuksen ja kuntalain mukaan varmistaa toimenpiteen markkinaehtoisuus joko tarjouskilpailulla tai ulkopuolisella arvioinnilla. Suurimassa osassa tutkimuskunnissa markkinaehtoisuus pyrittiinkin varmistamaan käyttämällä joko vyöhykehinnointia, erillisarvioita tai tarjouskilpailuita. Kahdessa tutkimuskunnassa toimintatavat kuitenkin erosivat muista. Yhteistä näille kunnille oli se, että kummassakin luovutettiin vuosittain yhteensä vain muutamia asuinkerrostalo-, rivitalo-, liike- tai teollisuustontteja.

Toisessa haastatelluista kunnista oli aikoinaan teetetty naapurikuntien kanssa yhteistyössä yleinen markkinaselvitys ja siihen tukeutuen kunta oli itse määrittänyt teollisuustontteille vyöhykehinnat. Liike- ja asuintonttien kohdalla kyseisessä kunnassa ei kuitenkaan käytetty ulkopuolisia arvioita, vaan hinnoittelu perustui alueella aiemmin toteutuneisiin vastaavien tonttityyppien kauppoihin. Haastateltava kuvaili toimintatapaa seuraavasti:

*”...se on ollut semmoinen määrittävä tekijä, että mikä sille [aiemmin myydylle liiketontille] on silloin määritelty aikanaan ja sitä on korjattu sitten indeksillä, kun on tullut muualle vastaavan tason paikkoihin.”*

*”Ei oo siitä ollut puhetta, että pyydetäis ulkopuolelta yksittäisestä tontista [arviota].”*

Toisessa edellä mainituista kunnista rakentamattomien tonttien tapauksessa oli kerran teetetty logistiikka-alueella sijaitsevasta tontista arvio kunnan oman päätöksenteon tueksi. Muutoin kunnassa ei käytetty ulkopuolisia arvioita. Haastateltava kuvasi kunnassa parhaillaan meneillään olevaa päivittäistavaratontin hinnoitteluprosessia seuraavasti:

*”Joo sisäisesti valmistellaan ja valtuusto sitten hyväksyy sen. Järkeväähän vois myös olla käyttää jotain muuta, joka sitten ois se kolmas taho siinä, ulkopuolinen taho määrittelis sen hinnan.”*

*”Sit jos tietenkin tulee joku täysin uusi tilanne, niin sit ois ihan syytäkin, kyllä mä oon sitä mieltä, että siinä olis hyvä siinä tapauksessa joku kolmas osapuoli, joka sitten tekee sen puoleettoman arvion. Mut kyl mä näkisin, et silloin kun on lähellä vertailukelpoinen kauppa, niin silloin siinä ei voi olla mitään, ei voi tulla mitään sanomista siitä. Se hintataso on sama tai siinä nurkilla. – Sanotaan, et viimeisen viiden vuoden sisään tehtyjä kaupunkeja sama kaavamerkintä, sama alue kilometrin säteellä, niin kyl minusta pitää pystyä silloin markkina-arvoon luottamaan, jos se kerran yrityksellekin on ok.”*

## 6.2 Markkinavuokran määrittäminen kuntien maanvuokraus-toiminnassa

Kuntalaissa ja EU-lainsäädännössä asetettu vaatimus määrittää luovutuksen markkinaehtoisuus, kun luovutuksensaajana on markkinatoimija, koskee yhtä lailla myyntitilanteiden lisäksi myös maanvuokraustoimintaa. Tämän vuoksi haastattelututkimuksen yhteydessä selvitettiin myös, miten kunnilla on tapana määrittää markkinatoimijoille luovutettavien tonttien markkina-vuokra. Kaikissa haastatelluissa kunnissa markkina-vuokra määritettiin tontin pääoma-arvon perusteella 4–6 % pääomituskorkoa käyttäen, sen mukaan miten kussakin kunnassa oli linjattu.

Haastattelujen perusteella suurimassa osassa kunnista markkinavuokran määrittäminen tapahtui pitkälti samoin menetelmin kuin myytävien tonttien markkina-arvojen tapauksessa. Käytännössä yleisin tapa oli siis perustaa hinnoittelu jollain tapaa vyöhykehinnoinnin varaan, joko määrittäen taso kunnan sisäisesti vyöhyketarkasteluun peilaten tai suoraan vyöhyketarkasteluun perusteella. Kunnissa, joissa ei myyntitoiminnan osalta käytetty ulko-

puolisia arviointipalveluita, ei niitä käytetty vuokraustoiminnassakaan. Erillisarvioita käytettiin lähinnä suurissa kunnissa vyöhykehinnoinnittelun ohella, jos kyseessä oli erityiskohde tai alueella ei ollut vyöhykehintaa. Yksi haastateltava myös mainitsi, että vuokraustoiminnassa arvio saatetaan joissakin tapauksissa teettää myös ihan vain kunnan oikeusturvan vuoksi. Kyseinen haastateltava kiteytti heidän kuntansa toimintatavan seuraavasti:

*”Pääosin vyöhykehinnan mukaan, mut osin käytetään arvioita, jos ei oo vyöhykehintaa tai sitten ihan meidän oikeusturvan vuoks.”*

Yhdessä haastattelussa kunnassa, jossa ei ollut vyöhykehinnoinnittelua käytössä, erillisarvioita teetettiin myös vuokraustoiminnan yhteydessä. Haastateltavan mukaan aivan kaikista yksittäisistä tonteista ei kuitenkaan arviota välttämättä teetetty:

*”...jos tehdään sellasia tontinvuokrauksia, että paikka on sellanen ja erityiskohde, niin pakkohan se on arvio teetättää. – – Mutta jos se muutoin on joku asuntorakentamiseen osoitettu tontti, vaikka kaupungilta jäänyt jonnekin alueelle ja joku haluais sen rakentaa, niin kyl me sit katotaan koko kaupungin hintatasoa omatoimisesti, että me ei välttämättä lähdetä yhden vuokrauksen takia arviota teetättämään.”*

Kuntalain mukaan velvollisuus määrittää tontin markkinavuokran markkinaehtoisuus koskee vuokrauksia, joiden pituus on yli 10 vuotta. Kuten edellä tämän tutkimuksen kohdassa 3.3 todettiin, vastaavaa mainintaa 10 vuoden aikarajasta ei löydy EU-lainsäädännöstä, mistä Kuntaliittokin aikanaan huomautti kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tähän liittyen yhdessä haastattelussa nousi ilmi haastateltavan kohdalle sattunut tilanne, jossa kunnan alueelta oli vuokrattu tontti hieman vajaaksi 10 vuodeksi rantaravintola- ja kahvilatoimintaa varten. Haastateltavan mukaan ristiriitaisuus kuntalain ja EU-lainsäädännön välillä oli herättänyt keskustelua tapauksen yhteydessä. Lopputuloksena kunnassa oli katsottu parhaaksi teettää ulkopuolinen arviolausunto markkinavuokran määrittämiseksi, vaikka kuntalaki sitä ei nimenomaisesti vaatinutkaan. Myös muutamassa muussa haastattelussa sivuttiin lyhyesti alle 10 vuoden vuokrauksia, minkä perusteella yleisimpiä lyhyitä vuokrauksia ovat erilaiset lyhyet käyttösopimukset esimerkiksi rakennustyömaan tilapäistä varastointia varten.

Kuntien tekemät maanvuokrasopimukset ovatkin yleensä pitkiä, asuntotonttien kohdalla haastateltavien mukaan usein 50–60 vuoden ja yritystonttien kohdalla 30–40 vuoden mittaisia. Tähän liittyen haastatteluissa keskusteltiin lyhyesti vuokran pysymisestä markkinatasolla pitkän vuokrakauden aikana. Sillä periaatteessa, jos pitkäaikaisessa sopimuksessa ei ole päivittämismahdollisuutta markkinatasoon, voidaan etu tulkita vuokralaiselle annettavaksi valtiontueksi (FCG 2016, 11). Vaikka vastaavanlaisesta tilanteesta ei tämän tutkimuksen yhteydessä löydetty yhtään todellista oikeustapausta, keskusteltiin haastatteluissa kuitenkin aiheesta lyhyesti.

Kaikissa tutkimuskunnissa maanvuokrat sidottiin elinkustannusindeksiin. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa hintatason koettiin pysyvän koko vuokrakauden suhteellisen vakaana. Suurissa kunnissa puolestaan todettiin markkina-arvojen kehittyvän nopeampaa tahtia kuin mitä elinkustannusindeksi nosti tonttien vuokraa. Kuudesta suuresta kunnasta yhdessä korotusmahdollisuus kesken vuokrakauden oli otettu käyttöön asuintonttien kohdalla. Korotus oli mahdollista tehdä 30 vuoden kohdalla eli puolessa välissä sopimuskautta. Kahdessa muussa suuresta kunnassa käytiin parhaillaan keskustelua mahdollisuuden sisällyttämisestä vuokrasopimuksiin. Kolmessa muussa suuresta kunnassa korotusmahdollisuutta ei ollut tarkoitus ottaa käyttöön. Yksi näistä haastateltavista koki

korotukset asiakkaan kannalta ”rajuksi toimenpiteeksi” ja toinen nosti esiin sen, että jo pelkästään nykyisten päättyvien sopimusten päivittäminen vie vuosittain niin paljon aikaa, ettei sen lisäksi ole järkevää ottaa vielä pykäläkorotuksia käsiteltäväksi.

### **6.3 Valtiontukilainsäädännön vaikutus kuntien toimintaan**

Kuntalaki ja siihen sisällytetyt kuntien kiinteistökauppoja koskevat säädökset tulivat Suomessa voimaan 1.5.2015. Kyseessä oli lähinnä EU-säännösten sisällyttämisestä viimein myös kansalliseen lainsäädäntöön. Kuntien oli siis jo aiemmin täytynyt noudattaa vastaavia toimintatapoja EU:n valtiontukilainsäädännön perusteella. Tähän liittyen haastattelututkimuksessa haluttiin selvittää lainsäädännön muutosten vaikutusta kuntien käytäntöihin. Jo haastateltavien vastaukset kunnassa käytössä olevista toimintatavoista kertoivat pitkälti kunkin kunnan suhtautumisesta valtiontukisääntönsä. Sen lisäksi haastateltavilta kysyttiin myös suoraan, miten kuntalaki ja EU:n valtiontukilainsäädäntö ovat vaikuttaneet heidän toimintaansa.

Kaikissa haastattelututkimuksen kuudessa suuressa kunnassa kuntien edustajat olivat sitä mieltä, että uuden kuntalain voimaantulo sinällään ei ollut vaikuttanut heidän toimintaansa, vaan vaikutus toimintatavoissa oli näkynyt jo aiemmin. Suurissa kunnissa muutoksen taustalla oli siis ollut jo EU:n valtiontukilainsäädäntö itsessään. Osassa näistä kunnista oli jo aiemminkin ollut tapana teettää erillisarvioita luovutettavista kohteista, mutta osassa ei aiemmin ollut käytetty minkäänlaisia ulkopuolisia arviointipalveluja. Tälläkin hetkellä kahdessa suuressa kunnassa ulkopuolisia arviointoja käytettiin ainoastaan valtiontukisäännösten asettamien vaatimusten täyttämiseksi, ei lisäinformaation saamiseksi. Vyöhykehinnointi oli kuitenkin kaikille haastatelluille kunnille uusi toimintatapa ja kuudessa suuressa kunnassa oli jokaisessa otettu se käyttöön ensimmäisen kerran aikavälillä 2010–2013. EU:n valtiontukisäännösten voidaan siis katsoa alkaneen vaikuttaa suurten kuntien toimintaan karkeasti noin vuoden 2010 tienoilla.

Keskisuurista kunnista yksi haastateltava sanoi, ettei kuntalaki ole vaikuttanut heidän toimintaansa, sillä he olivat hinnoitelleet tonttinsa vyöhykehintojen kautta jo vuodesta 2007. Toisen haastateltavan mukaan kuntalaki oli selvästi vaikuttanut heidän toimintaansa ja he olivatkin viimeisen kahden vuoden aikana teettäneet kappalemääräisesti huomattavasti useampia ulkopuolisia arviolausuntoja kuin aiemmin. Kolmannen keskisuuren kunnan edustajan mukaan kuntalain sisältö ei ollut heille erityisen tuttu, mutta he olivat kuitenkin pyrkineet kiinnittämään huomiota siihen, että kunnassa ei luovuteta nimenomaan yritystontteja (teollisuus- ja liiketontit) markkinatasoa alhaisemmalla hinnalla.

Pienistä kunnista toisessa kuntalain koettiin selkeästi vaikuttaneen kunnan toimintaan, sillä samana vuonna lain voimaantulon kanssa oli teetetty vyöhykehinnointi. Toisessa pienemässä kunnassa kuntalain koettiin vaikuttaneen kunnan toimintaan, mutta haastateltava ilmaisi epävarmuutensa liittyen siihen, ovatko he varmasti ottaneet kaikki säännökset huomioon. Haastateltavan mukaan rajalliset resurssit asettivat haasteita lainsäädännön yksityiskohtaisemmalle perehtymiselle.

Merkittävämmäksi vaikutukseksi nähtiin ulkopuolisten kiinteistöarviointipalveluiden käytön lisääntyminen. Tämä käy ilmi myös seuraavista haastatteluotteista:

*”Kyllä se EU-tukidirektiivi sen toi, että eihän me aikasemmin tehty mitään arvioita.”*

*”Tätä [vyöhykehinnoittelun käyttöä hinnoittelun apuna] on nyt tehty se kolme-neljä vuotta, muistan kun kollegan kanssa alettiin niitä karttoja tilailemaan, kun tuli ne muutamat ekat oikeustapaukset...”*

*”No kyl tää on itse asiassa, kun tää kuntalain muutos tuli, niin kyl meil on ennenkin tilattu arvioita ja näitä vyöhykeasioita ollaan mietitty jo ennen kuntalain muutosta. [Erillisarvioiden] kappalemäärissä sitten näkyy.”*

*”Nyt kun toi kuntalain 130 § on voimassa, niin kyllähän noi ulkopuoliset kiinteistöarvointipalvelut on tullut selkeesti mukaan, oikeestaan kaikkien muitten tonttien osalta paitsi tietysti omakotitonttien osalta.”*

*”Nimenomaan tehtiin se [tilattiin vyöhykehinnoittelu] ihan siks, että meillä on sitten antaa ulkopuolisen arvioitsijan käsitys tästä asiasta. – Sit ei pääse kukaan väittämään, ettei ois arvioitu.”*

Vaikka haastatelluissa kunnissa pääosin valtiontukisäännöksiä noudatettiin, oli muutama haastateltavista kuitenkin sitä mieltä, että vaikutukset eivät välttämättä olleet vielä yhtä näkyviä pienemmissä kunnissa:

*”...mitä pienempään kuntaan mennään, niin sitä enemmän niistä poiketaan. Et isot kunnat vielä jollakin tapaa taustansa turvaamiseksi noudattaa niitä jollain lailla, mutta sit jos mä katon noissa mejän naapurikunnissa...”*

*”Eihän nää säännöt realisoidu ennen kuin joku siitä tehdystä päätöksestä valittaa.”*

Lisäksi yhdessä suuressa kunnassa oli myös pohdittu kuntalain vaikutusta omakotitonttien puolella. Haastateltava mainitsi, että piristyneen taloustilanteen vuoksi viime aikoina heille oli tullut paljon kyselyitä omakotitalotonteista suoraan pieniltä rakennusalan yrityksiltä. Toisena erikoistapauksena mainittiin mahdollinen tilanne, jossa kunta on vuokrannut tontin yksityishenkilölle, joka puolestaan siirtää vuokraoikeuden eteenpäin esimerkiksi rakennusyhtiölle tai muulle yritykselle. EU-säännösten mukaan molemmissa näissä tilanteissa tulisi soveltaa valtiontukisäännöksiä. Toistaiseksi kyseisessä kunnassa oli kuitenkin päädytty luovuttamaan omakotitalotontteja vain yksityistahoille, jolloin näiden tonttien hinnoittelua ei ollut vielä jouduttu pohtimaan valtiontukilainsäädännön näkökulmasta.

## **6.4 Haastattelututkimuksen johtopäätökset**

Haastattelututkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten kunnat määrittävät tontin markkina-arvon tai markkinavuokran myydessään tai vuokratessaan tontteja markkinatoimijoille. Haastattelututkimuksessa havaittiin, että kuntien markkina-arvon ja markkinavuokran määrittämisessä käyttämät menettelytavat vaihtelivat kuntakohtaisesti. Pääsääntöisesti samat elementit nousivat kuitenkin ilmi eri haastatteluissa. Tutkimuskunnat määrittivät luovutustensa markkina-arvon ja markkinavuokran kunnasta riippuen johonkin seuraavista perustuen:

- ulkopuolisen arvioitsijan suorittama arviointi
  - vyöhyke- tai aluehinnoittelu
  - yksittäinen arviolausunto (ns. erillisarvio)
- tarjouskilpailu
- kunnan sisäinen arviointi

Selkeästi yleisin menettelytapa oli vyöhyke- tai aluehinnoittelun käyttö. Yhdestätoista tutkimuskunnasta yhdeksässä oli käytössä jonkinlainen vyöhykehinnoittelu ainakin yhden tonttityypin kohdalla. Vyöhykehinnoittelun käyttöönotto oli tapahtunut suurissa kunnissa melko samanaikaisesti, kaikissa ensimmäisen kerran noin 2010-luvun alkupuolella. Keski-

suurissa ja pienissä kunnissa näkyi myös viitteitä samansuuntaiseen kehityskulkuun suurten kuntien kanssa: yhdessä kunnassa oli juuri muutama vuosi sitten teetetty vyöhykehinnointelu ja toisessa parhaillaan harkittiin sellaisen teettämistä.

Monissa kunnissa vyöhykehinnointelu oli teetetty ensin ns. varsinaisille yritystonteille (toimisto-, liike- sekä teollisuus- ja varastotontit) ja vasta myöhemmin sellaisille asuintonteille (kerros- ja rivitalotontit), joita luovutetaan markkinatoimijoille. Muutamassa kunnassa oli havaittavissa, että luovutusten markkinaehtoisuuden varmistamiseen oli kiinnitetty enemmän huomiota nimenomaan yritystonttien, ei niinkään esimerkiksi rakennuttajille luovutettavien asuinkerrostalotonttien, kohdalla. Valtiontukilainsäädäntö koskee kuitenkin kaikkia markkinatoimijoille luovutettavia tontteja, tonttityypistä riippumatta. Lainsäädännön velvoittavuuden kannalta merkityksellistä eivät ole luovutettavan tontin ominaisuudet vaan se, onko luovutuksensaaja markkinoilla kilpailutilanteessa toimiva taho. Monesti myös esimerkiksi asuinkerrostalotonttien luovutukset ovat markkina-arvoltaan merkittävästi suurempia kuin pienten teollisuustonttien luovutukset. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että myös rakennuttajille luovutettavien asuintonttien hinnoitteluun kiinnitetään huomiota.

Kunnissa pidettiin vyöhykehinnointelua toimivana tapana määrittää rakentamattoman tontin markkina-arvo. Menetelmän voidaankin periaatteessa katsoa vastaavan valtioneukitiedonannossa mainittua vaihtoehtoista vakiomuotoista hinnanmäärittystä. Kaikissa suurissa kunnissa tarkasteluun oli liitetty valtioneukilainsäädännön vaatima ajantasaistamisen mekanismi päivitysten muodossa. Lisäksi osassa kunnissa oli huomioitu myös se, että vyöhykehinnointelu ei välttämättä sovi aivan kaikkien kohteiden arviointiin. Hinnointelua täydennettiin tarvittaessa yksittäisillä arviolausunnoilla. Vyöhykehinnointelut ja erillisarviot teetettiin lähes kaikissa kunnissa kuntalain vaatimusten mukaisesti ulkopuolisella LKV- tai AKA-arvioijalla.

Edellä esitettyyn tulkintaan siitä, että vyöhykehinnointelu voidaan katsoa valtioneukitiedonannossa hyväksytyksi vakiomuotoiseksi hinnanmäärittäysmenetelmäksi, tulee kuitenkin suhtautua erittäin varauksella. EU:n tuomioistuinten tai komission päätöksistä ei ainakaan tätä tutkimusta varten löydetty yhtään tapausta, jossa olisi nimenomaisesti otettu kantaa vyöhykehinnointelun hyväksyttävyyteen. Myöskään Suomessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole tullut vielä yhtään tapausta, jossa se olisi joutunut ottamaan kantaa siihen, lasketaanko vyöhykehinnointelu valtioneukitiedonannon tai kuntalain mukaisesti riippumattomaksi arvioinniksi tai miten tällaisen vyöhykehinnointelun tulisi olla laadittu.

Haastatteluvastausten perusteella kuntien toimintavoissa oli havaittavissa tietynlainen kehityspolku ulkopuolisten arviointipalveluiden käyttöön liittyen: siirtyminen täysin sisäisestä arvioinnista ensin yksittäisten arviolausuntojen teettämiseen ja lopulta koko kunnan aluetta koskeviin vyöhykehinnointeluihin. Eri toimintatavat voidaankin ilmiön havainnollistamiseksi luokitella seitsemään eri kategoriaan, jotka on esitetty kuvassa 7. Näistä luokkien 4–7 voidaan katsoa vastaavan kuntalaissa asetettuja vaatimuksia. Myös muunlaiset toimintatavat ovat mahdollisia, vaikka kuvassa 7 onkin keskitytty havainnollistamaan vain haastatteluissa esille nousseita menettelytapoja.



	"Yritystontit"	Asuinkerros- ja rivitalotontit	
Luokka 1	Sisäinen arviointi	Sisäinen arviointi	
Luokka 2	Vyöhykehinnoittelu	Sisäinen arviointi	
Luokka 3	Erillisarviot	Sisäinen arviointi	
Luokka 4	Erillisarviot	Erillisarviot	
Luokka 5	Vyöhykehinnoittelu	Vyöhykehinnoittelu	
Luokka 6	Vyöhykehinnoittelu	Vyöhykehinnoittelu	+ Erityiskohteista erillisarviot
Luokka 7	Vyöhykehinnoittelu	Vyöhykehinnoittelu	+ Kaikista kohteista erillisarviot

**Kuva 7 Markkina-arvon määrittystavat kuntien tonttikaupoissa**

Vaikka tämän tutkimuksen perusteella vyöhykehinnoittelu koettiin haastatelluissa kunnissa toimivaksi ratkaisuksi, tulee menetelmän soveltuvuuteen muissa kunnissa kuitenkin suhtautua varauksella. Haastattelututkimukseen valittiin tietoisesti useita suuria kuntia sekä lisäksi muita sellaisia kuntia, joissa luovutetaan markkinatoimijoille tontteja vuosittain edes muutamia. Luovutusmäärien ollessa suuria on vyöhykehinnoittelujen teettäminen ja päivittäminen kannattavaa ja usein kustannustehokasta. Pienissä kunnissa, joissa luovutetaan vuosittain tai sitäkin harvemmin esimerkiksi vain yksittäisiä liike-, päivittäistavarakauppa- tai asuinkerrostalotontteja, ei vyöhykehinnoittelu välttämättä ole paras ratkaisu kaikkien tonttityyppien kohdalle. Sellaisten tonttityyppien tapauksessa, joissa luovutusmäärät ovat hyvin alhaisia, saattaa yksittäisten arviolausuntojen teettäminen tai tarjouskilpailun käyttö olla kaikin puolin kannattavampaa.

Tarjouskilpailuiden järjestämisen osalta kuntien käytännöt vastasivat pitkälti tutkimuksen kirjallisuusosiossa esitettyjä kuntalain ja valtioneuvoston asetuksen vaatimuksia. Tarjouskilpailuista ilmoitettiin julkisesti useissa eri kanavissa, ne olivat kaikille avoimia ja puhtaassa hintakilpailussa voittavana hintana pidettiin korkeinta hintaa. Vuoteen 2016 asti voimassa olleen valtioneuvoston asetuksen mukaan tarjouskilpailuiden keston tuli olla vähintään kaksi kuukautta, mutta nykyasetuksen mukaan kilpailuajan tulee olla ”riittävä”. Haastattelututkimuksessa havaittiin kuntien pitävän kahden kuukauden kestoja pääosin liian pitkänä ja riittävän kilpailuajan katsottiin olevan kohteesta riippuen keskimäärin noin 3–6 viikkoa. Kuntalain vaatimus ainoan tarjouksen markkina-arvoisuuden tarkistamisesta lisätoimin koettiin myös hieman turhaksi ja vain muutamassa kunnassa noudatettiin sitä. Toisaalta monella kunnalla oli vyöhykehinnoittelu käytössään, minkä voidaan tulkita täyttävän kyseisen kriteerin lisätoimin tarkastamisesta.

Haastattelututkimuksen perusteella kunnat määrittivät tonttien markkinavuokrat hyvin pitkälti samoin perustein kuin tonttien markkina-arvotkin. Maanvuokraukseen liittyen haastattelututkimuksessa havaittiin kuitenkin yksi ristiriitaisuus, sama joka huomattiin jo tämän tutkimuksen kirjallisuusosiossa: valtioneuvoston asetuksen mukaan markkinavuokratasoa tulee määrittää kaikenpituisissa sopimuksissa, mutta kuntalain mukaan vain yli 10

vuoden sopimuksissa. Pienten ja väliaikaisten, esimerkiksi rakennustyömaiden varastointia koskevien, lyhyiden sopimusten kohdalla ristiriitaisuudella tuskin on merkitystä. Sen sijaan esimerkiksi kaupunkien keskustoissa hyviltä liikepaikoilta vuokrattavien rantaravintoloiden tai muiden vastaavien tapauksessa kunnan oman harkinnan varaan jää, soveltaako se toiminnassaan EU- vai kansallisen tason lainsäädäntöä. Kunnan oman oikeusturvan kannalta voisi kuitenkin olla suositeltavampaa määrittää tällaisissa vuokrauksissa markkina-vuokrataso etukäteen, vaikka sopimuspituus olisikin alle 10 vuotta.

Minkä takia uudistettuun kuntalakiin sitten ylipäätään on jätetty edellä kuvattu ristiriitaisuus EU:n valtioneuvostolainsäädäntöön nähden, kun se kuitenkin oli selkeästi tiedossa jo lainsäädäntövaiheessa? Varmaa tietoa ei ole, mutta tämän tutkimuksen perusteella osasyys saattaa olla Suomen kansallisten tuomioistuinten tapa ratkaista valtioneuvostotapaukset. Käytännössä jos kuntalaki siis edellyttäisi markkinaehtoisuuden määrittämistä kaikissa alle 10 vuoden vuokrasopimuksissa, tulisi kuntien järjestää joko tarjouskilpailu tai teettää ulkopuolinen arvio jokaisesta aivan pienestäkin työmaakopille varatun maa-alueen vuokrauksesta markkinatoimijalle. Jos kunta ei toimisi näin, olisi kaikista näistä toimenpiteistä silloin mahdollista valittaa kansalliseen tuomioistuimeen. Koska Suomen kansalliset tuomioistuimet katsovat ainoastaan, onko menettelytapoja noudatettu, rasittaisi kaikkia näitä lyhytaikaisia vuokrauksia päätöksenteon menettelyvirhe ja nykykäytännön mukaan ne kumottaisiin oikeuskäsittelyssä. EU-tasolla vastaavaa ongelmaa ei ole, sillä siellä keskitytään menettelytapojen noudattamisen sijasta tarkastelemaan tuen todellista olemassaoloa.

Tuskin edellä kuvatun ristiriitaisuuden poistaminen kuntalaista kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että lyhytaikaisista vuokrauksista alettaisiin joukolla valittamaan tuomioistuihin. Periaatteessa lainsäädäntö kuitenkin edellyttäisi tällöin jommankumman menettelytavan käyttämistä kaikissa näissäkään tapauksissa. Tämä puolestaan kuulostaa hieman tarpeettomalta ottaen huomioon, että haastattelujen perusteella suurin osa lyhytaikaisista vuokrauksista on väliaikaisia ja arvoltaan vähäisiä.

Seuraavaksi käsitellään vielä luvun lopuksi sitä, miten EU:n valtioneuvostolainsäädäntö ja uudistetun kuntalain 130 § ovat vaikuttaneet kuntien toimintatapoihin. Haastattelututkimuksen perusteella vuonna 2015 voimaan tullut uudistettu kuntalaki on vaikuttanut kuntien toimintaan jonkin verran, mutta erityisesti suuremmissa kunnissa valtioneuvostolainsäädännön vaikutus on näkynyt jo aiemmin. Muutokset lainsäädännössä ovat lisänneet kuntien aktiivisuutta käyttää ulkopuolisia arviointipalveluita. Lisäksi haastattelututkimuksen perusteella valtioneuvostolainsäädäntö on ajanut kunnat käyttämään tehokkaampia tapoja määrittää luovutustensa ja vuokraustensa markkinaehtoisuus. Monissa kunnissa yksittäisten arviolausuntojen tilaamisesta on siis siirrytty vyöhykehinnittelujen käyttöön sellaisten tonttien tapauksessa, joita luovutetaan paljon ja joista on myös löydettävissä paljon vertailukauppoja. Sen sijaan tarjouskilpailuiden käyttöön valtioneuvostolainsäädännöllä ei tässä tutkimuksessa havaittu olevan yhtä suurta vaikutusta. Tarjouskilpailuiden osalta kunnissa oli lähinnä kiinnitetty tarkemmin huomiota tiettyihin julkistamista koskeviin yksityiskohtiin.

## 7 Keskustelu ja johtopäätökset

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksessa tehtyjä keskeisimpiä havaintoja kokonaisuutena. Lisäksi tutkimustuloksiin liittyvän pohdinnan jälkeen on lyhyesti käsitelty tutkimuksen luotettavuutta, siihen liittyviä rajoituksia sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

### 7.1 Yhteenveto ja tutkimustulokset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää valtioneuvostolainsäädäntöön sekä kuntien kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaan liittyvää kokonaisuutta. Tämän perusteella tutkimuksessa käytiin laajasti läpi voimassa olevaa ja aiempaa lainsäädäntöä, toteutunutta oikeuskäytäntöä sekä markkinaehtoisuuden määrittämiseen liittyviä markkinakäytäntöjä.

Tutkimuksen tarkoituksena oli vastata esitettyihin kolmeen tutkimuskysymykseen, joista ensimmäinen koski sitä, miten lainsäädäntö velvoittaa kunnan määrittämään tontin markkina-arvon ja markkinavuokran, kun luovutuksensaajana on markkinatoimija. Sekä voimassa olevan EU-lainsäädännön että uudistetun kuntalain 130 § mukaan kunnan tulee määrittää luovuttamansa tontin markkina-arvo joko tarjouskilpailuun tai riippumattomaan arviointiin perustuen. Tutkimuksessa havaittiin, että Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan ulkopuoliseksi ja riippumattomaksi arvioinniksi katsotaan joko LKV- tai AKA-arvioijan suorittama arviointi. Pelkästään kunnan oman virkamiehen suorittama arviointi ei täytä vaatimusta ulkopuolisesta arviosta, ja mikäli tällä tavoin tehdystä toimenpiteestä joku valittaa kansallisiin tuomioistuimiin, kaatuu kauppa kuntalain 135.2 §:n mukaiseen päätöksenteossa tapahtuneeseen menettelyvirheeseen (mm. KHO 2008:81; KHO 2009:89; Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4).

Valtioneuvostolainsäädännön mukaan riippumattoman arvioinnin pätevyyden kannalta keskeistä on se, että arvio perustuu ”yleisesti hyväksyttyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin” (EUVL 2016/C 262/1, 103 kohta). Tämän vuoksi tutkimuksen kohdassa 2.2.2 käytiin läpi kansainvälisten arviointistandardien arviointia koskevia ohjeita sekä muun muassa IVSC:n raportoinnille asettamia vähimmäisvaatimuksia. Tutkimuksessa todettiin, että Suomessa auktorisoitujen kiinteistöarvioitsijoiden tulee Keskuskauppa-kamarin kiinteistöarviointilautakunnan mukaan noudattaa IVSC:n antamia kansainvälisiä arviointistandardeja ja muita ohjeistuksia (K3 2012). Auktorisoiduilta arvioitsijoilta tilattujen AKA-vaatimukset täyttävien arvioiden tulisi siis lähtökohtaisesti aina täyttää valtioneuvostotiedonannossa mainittu vaatimus yleisesti hyväksyttyjen arviointistandardien noudattamisesta.

Tutkimuksen toinen tutkimuskysymys liittyi siihen, miten valtioneuvostolainsäädäntöä on tulkittu toteutuneessa oikeuskäytännössä. Tähän liittyen tutkimuksessa selvitettiin, millaisia tarkentavia linjauksia eri tuomioistuinten antamista ratkaisuksista ja päätöksistä on havaittavissa. Tutkimuksen keskeisimmät havainnot koskivat EU-tasolla arviolausunnon pätevyyttä ja siinä esitettyjen perusteluiden riittävyyttä, arviolausunnon laadinta-ajan-kohtaa sekä yleisesti hyväksyttyjen vakimuotoisten hinnanmäärittämenetelmien käyttöä. Näihin liittyviä tutkimustuloksia on käsitelty seuraavaksi kutakin vuorollaan.

Ensinnäkin EU-tason oikeuskäytännön perusteella havaittiin, että riippumattoman arvioitsijan suorittama arviointi ei aina automaattisesti ole pätevä markkina-arvon osoittaja. EU:n komissiolla on nimittäin valitustapauksissa velvollisuus arvioida riippumattomien asiantuntijoiden työn laatua eli käytännössä arviolausunnon pätevyyttä ja perusteluiden riittä-

vyyttä. Kuntien olisikin oman oikeusturvansa vuoksi suositeltavaa kiinnittää huomiota myös tilaamiensa arviolausuntojen sisältöön, eikä pelkästään siihen, että arviolausunto on tilattu. Myös tutkimuksessa käsitellyn Porin tapauksen (KHO 13.7.2015 t. 1998, luku 4.3.1) kohdalla havaittiin, että kunnilla on todistustaakka valtiontukiepäilyissä. Pelkkä riippumaton arvio itsessään ei siis välttämättä riitä, vaan kunnalla on myös velvollisuus tarvittaessa esittää tarkempia perusteita.

Tutkimuksessa havaittu vaatimus markkina-arvon kattavasta perustelusta viittaa myös hyvin vahvasti siihen, että ulkopuolisen arvioitsijan suullisesti antamaa hintanäkemystä ei katsota oikeudessa päteväksi markkina-arvon määrittämiseksi. Itä-Suomen hallinto-oikeus totesikin syksyllä 2017 antamassaan päätöksessä, että suullinen arviolausunto ei täytä valtiontukilainsäädännön vaatimuksia riippumattomasta arvioinnista (Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4). Hallinto-oikeuden päätökset ovat heikosti velvoittavaa oikeuslähteitä (Eduskunta 2017), mutta tämän perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että todennäköisesti riippumattoman arvioinnin olisi suositeltavaa olla aina kirjallinen, jotta markkina-arvon taustalla olevien perusteluiden riittävyttä voidaan tarkastella myös jälkikäteen.

Toisena keskeisenä oikeuskäytäntöön liittyvänä tekijänä tutkimuksessa havaittiin, että EU-tasolla käsitellyissä valtiontukitapauksissa myös jälkikäteen laadittujen ulkopuolisten arviolausuntojen on katsottu olevan riittäviä markkina-arvon määrittämiseen. Näin siitäkin huolimatta, että varsinaisen lainsäädäntöaineiston mukaan ulkopuolinen arviolausunto tulisi laatia aina etukäteen ennen luovutustoimenpidettä. Arvioiden tulisi myös kohdentua nimenomaan kyseessä olevaan kohteeseen ja arviossa olisi suositeltavaa käsitellä mahdollisimman yksiselitteisesti niin alueen markkinatilanne kuin markkina-arvon taustalla olevat perustelut.

Kolmas keskeinen EU:n oikeuskäytäntöön liittyvä havainto koski yleisesti hyväksyttyjen vakiomuotoisten hinnanmäärittämenetelmien käyttöä. Tutkimuksessa havaittiin, että tällaisia alueellisia arvonmäärittämenetelmiä voidaan käyttää, mikäli niihin liitetään jokin ajantasaistamisen mekanismi. Haastattelututkimuksen perusteella Suomessa kuntien käytössä oleva vyöhyke- ja aluehinnoittelu voidaan periaatteessa katsoa tällaiseksi alueelliseksi hinnanmäärittämenetelmäksi. Haastatelluissa kunnissa ajantasaistaminen hoidettiin teettämällä ulkopuolisella arvioitsijalla noin 2–3 vuoden välein hinnoittelun päivitys.

Vyöhykehinnoittelun hyväksyttävyyteen riippumattomana arviona tulee kuitenkin tämän tutkimuksen perusteella suhtautua pienellä varauksella, vaikka kyseessä vaikuttaakin olevan varsin yleinen markkinakäytäntö. Tämä siksi, että tehdyn tutkimuksen perusteella vyöhykehinnoittelujen käyttöä ei ole vielä käsitelty Suomen tai EU:n tuomioistuimissa. Tutkimuksessa todettiin myös, että tällaisilla vaihtoehtoisilla menetelmillä saatetaan toisinaan päätyä markkina-arvosta poikkeavaan lopputulokseen. Haastattelututkimuksen perusteella useassa kunnassa oltiin koettu hyväksi toimintamalliksi teettää vyöhykehinnoittelun ohella ja tukena yksittäisiä arviolausuntoja nimenomaan sellaisissa erityiskohteissa, jotka olivat sijainniltaan tai muilta ominaisuuksiltaan jollain tapaa poikkeavia.

EU-tason valtiontukitapausten lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin Suomessa hallinto-oikeuden kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edenneitä tapauksia. Kyseiset tapaukset havainnollistavat hyvin sitä, että valtiontukilainsäädännön muodostama kokonaisuus on laaja ja hallinto-oikeuksillekin vielä ensimmäisten tapausten ajankohtana (2007–2012) hieman vaikeaselkoinen. Tämän vuoksi osassa tarkastelluista tapauksista annettu ratkaisu

olikin muuttunut asian edetessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (mm. KHO 2008:81; KHO 2009:89; KHO 2012:105; KHO:2015:72).

Oikeuskäytännön perusteella havaittiin, että valtioneuvoston päätösten käsittely kansallisissa tuomioistuimissa rajoittuu nykyisellään pelkästään siihen, että selvitetään, onko toimenpiteen markkinaehtoisuus määritetty etukäteen vai ei. Mikäli markkinaehtoisuutta ei ole etukäteen selvitetty, kumotaan kauppa suoraan päätöksenteossa tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi. EU-lainsäädännön puolesta kansallisten tuomioistuinten ei kuitenkaan olisi pakko kumota kunnan luovutuspäätöstä pelkästään sen perusteella, että menettelytapoja ei ole noudatettu. Kansallisilla tuomioistuimilla on vuodesta 2009 asti ollut vapaaehtoinen oikeus arvioida myös valtioneuvoston todellista olemassaoloa ja kumota vain sellaiset toimenpiteet, jotka todella sisältävät tukea.

Tuen todellisen olemassaolon selvittäminen vaatisi kansallisilta tuomioistuimilta kuitenkin todennäköisesti enemmän resursseja, minkä lisäksi tapausten käsittely eri oikeusasteissa saattaisi kestää pidempään. Vaikka nykyisessä ratkaisukäytännössä (noudatettu menettelytapoja tai ei noudatettu menettelytapoja) ei tarkastellakaan tuen todellista olemassaoloa, on kyseinen toimintatapa kuitenkin kiistatta hyvin yksiselitteinen.

Yhteenvedon voidaan todeta, että eri tahojen toimintaan liittyen on hyvä tiedostaa, että ainakin toistaiseksi EU:n komissio ja kansalliset tuomioistuimet ovat käsitelleet tässä tutkimuksessa läpi käytyjen tapausten perusteella valtioneuvoston päätöksiä eri tavoin. Oikeuskäytännön perusteella komissio antaa päätöksensä tuen todellisen olemassaolon perusteella ja kansalliset tuomioistuimet sen perusteella, onko markkinaehtoisuus määritetty asianmukaisesti etukäteen joko avoimeen tarjouskilpailuun tai riippumattomaan arviointiin perustuen. Kunnan toimenpiteistä on mahdollista valittaa näistä kumpaankin, sekä EU:n komissiolle että kansallisiin tuomioistuimiin. Kunnan päätöstä koskeva oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (KuntaL 138 §). EU:n komissio puolestaan voi määrätä kielletyn valtioneuvoston perittäväksi takaisin kymmenen vuoden aikana kaupantekohetkestä (EUVL 2015/L 248/9, 16–17 artikla).

Kolmas ja viimeinen tutkimuskysymys koski sitä, miten suomalaiset kunnat määrittävät markkinatoimijoille luovutettavien tonttien markkinaehtoisuuden. Haastattelututkimuksen perusteella yleisin tapa määrittää markkina-arvo oli ulkopuolisen arvioitsijan tekemän alue- tai vyöhykehinnon käyttö. Vyöhykehinnon koettiin soveltuvan hyvin erityisesti tavanomaisten yritys- ja asuintonttien arviointiin. Ennen kaikkea tutkimuskunnissa katsottiin sen täyttävän kuntalain asettaman vaatimuksen ulkopuolisesta arvioinnista. Haastattelututkimuksessa havaittiin myös, että osassa kunnista vyöhykehinnon käyttöä käytettiin lähinnä luovutuksen markkinatasoisuuden tarkistamiseen, ei niinkään varsinaiseen hinnanmääritykseen.

Yksittäisiä arviolausuntoja käytettiin suurimmassa osassa kunnista lähinnä seuraavissa tapauksissa: 1) erityisominaisuuksia sisältävät yritys- ja asuintontit, 2) yritys- ja asuintontit, joiden alueella ei ole voimassa olevaa vyöhykehinnon käyttöä sekä 3) erityisemmät tonttityypit, joille ei ole lainkaan laadittu vyöhykehinnon käyttöä. Tutkimuksessa havaittiin, että lähes kaikki tutkimuskunnista teettivät rakentamattomien tonttien arvoinnit ja vyöhykehinnon käyttöönsä AKA-auktorisoiduilla arvioijilla. LKV-arvioita käytettiin kunnan omistamien maa-alueiden oman kuntansa ulkopuolelta joltain pieneltä paikkakunnalta sekä tämän tutkimuksen aihealueen ulkopuolella rakennettujen pienkiinteistöjen kohdalla. Lisäksi

haastattelujen perusteella havaittiin, että suurimmassa osassa kunnista markkina-arvo ja markkinavuokra määritettiin pitkälti samoin perustein joko vyöhykehinnoinnittelun tai toisinaan myös yksittäisten arviolausuntojen avulla.

Suurin osa tutkimuskunnista oli tietoisia valtioneuvoston asettamista vaatimuksista. Vuonna 2015 voimaan tullut uudistettu kuntalaki oli haastattelujen perusteella vaikuttanut enemmän pienten kuntien toimintaan, sillä suurissa kunnissa muutos toimintatavoissa oli näkynyt jo aiemmin. Suurissa kunnissa päätöksenteon havaittiin aiemminkin perustuneen markkina-arvoihin, mutta valtioneuvoston asettamasta johtuen kunnissa oli alettu kiinnittämään enemmän huomiota siihen, että kyseinen markkina-arvo oli nimenomaan ulkopuolisen arvioitsijan määrittämä. Haastattelujen perusteella muutamassa pienemmässä kunnassa tonttien luovutuksissa kyllä huomioitiin vaatimus markkina-arvoisuudesta, mutta varsinaisessa hinnanmäärityksessä ei kuitenkaan käytetty kuntalaissa esitettyjä tapoja, vaan markkinataso määriteltiin kunnan sisäisesti. Vaikka luovutushinta vastaisikin markkinatasoa, tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella kyseiset kaupat kuitenkin kumottaisiin kansallisissa tuomioistuimissa, jos joku niistä valittaisi.

Yhteenvedonä tässä tutkimuksessa saaduista tuloksista voidaan todeta, että kansallisten tuomioistuinten keskittyessä nykyisellään pelkästään menettelytapojen noudattamisen tarkasteluun, kuntien olisi oman oikeusturvansa vuoksi erittäin suositeltavaa määrittää luovutustensa markkina-arvo joko suoraan tarjouskilpailulla tai ulkopuoliseen arviointiin perustuen. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että tässä tutkimuksessa esitetyt havainnot eivät välttämättä tarjoa muille kunnille sellaisenaan valmiita ratkaisuja. Näiden tutkimustulosten avulla kuntien on kuitenkin aiempaa helpompaa hahmottaa valtioneuvoston ja markkinaehtoisuuden määrittämiseen liittyvää kokonaisuutta, aiheeseen liittyviä lukuja yksityiskohtia sekä kiinnittää huomiota sudenkuoppiin omalle kunnalleen toimivaa ratkaisua kehittäessään.

## **7.2 Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja rajoitukset**

Yinin (2009, 40) mukaan tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä voidaan arvioida neljän tekijän perusteella: rakennevaliditeetin, sisäisen validiteetin, ulkoisen validiteetin ja reliabiliteetin kautta. Yleisesti validiteetilla tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin valitut tutkimusmenetelmät vastaavat sitä, mitä tutkimuksessa halutaan tutkia (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136). Reliabiliteetilla sen sijaan tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136). Näitä neljää tekijää on seuraavaksi käsitelty kutakin vuorollaan tarkemmin. Jokaisen tekijän kohdalla on myös kriittisesti arvioitu tämän tutkimuksen rajoituksia ja kuinka sen luotettavuutta olisi voitu parantaa.

Rakennevaliditeetilla viitataan siihen, että kyseessä olevan ilmiön tutkimiseen käytetään tapaukseen soveltuvia menetelmiä (Yin 2009, 40). Rakennevaliditeettia voidaan Yinin (2009, 114) mukaan parantaa triangulaation avulla. Triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten metodien, tutkijoiden, tiedonlähteiden tai teorioiden yhdistämistä tutkimuksessa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 142–143). Tässä tutkimuksessa samasta ilmiöstä on kerätty tietoa sekä analysoimalla tuomioistuinten ja komission päätöksiä että haastatteleamalla kuntien edustajia. Tutkimuksen luotettavuutta on siis pyritty parantamaan käyttämällä eri tiedonkeruumenetelmiä (metodinen triangulaatio). Periaatteessa voidaan myös katsoa, että tutkimuksessa on käytetty kahta eri tiedonantajaryhmää, tuomioistuimia niiden julkaisemien päätösten kautta sekä kuntien edustajia haastattelujen kautta (tiedonlähteiden

triangulaatio). Eriksson ja Koistinen (2014, 29) viittaavat myös teorioiden triangulaatioon, jolloin tutkija rakentaa oman tutkimuksensa viitekehysten useista eri teoreettisista aineksista. Tässä tutkimuksessa tutkittavan ilmiön teoreettinen viitekehys on muodostettu sekä kiinteistöarvointitoimintaa että valtiontukisääntelyä käsittelevästä teoriasta.

Tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen liittyen tulee ottaa huomioon, että tutkimuksessa käytetyt kirjalliset lähteet ovat nimenomaan arvointitoimintaa ohjaavia standardeja sekä valtiontukia käsittelevää lainsäädäntömateriaalia. Tutkimuksessa käytetty aineisto ei siis sisällä ajankohtaisia ja tutkimusaihetta koskevia tieteellisiä julkaisuja, mikä on selkeä tutkimuksen luotettavuuteen liittyvä rajoitus. Tutkimuksessa on kuitenkin käytetty hyvin laajasti lainsäädäntöä ja toteutunutta oikeuskäytäntöä koskevaa materiaalia, joiden voidaan katsoa muodostavan työn kannalta keskeisimmän aineiston.

Edellä kuvatun triangulaation avulla on pyritty syventämään tutkimusaihetta sekä hahmottamaan tutkittavaa ilmiötä kokonaisuutena (Tuomi & Sarajärvi 2009, 144). Mikäli tutkimusaihetta olisi haluttu tarkastella entistä laaja-alaisemmin ja syvällisemmin, olisi haastatteluja voitu laajentaa koskemaan kuntien edustajien lisäksi myös muita tiedonantajaryhmiä. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita esimerkiksi lainsäädännön valmistelijat, Kuntaliitto, kiinteistöarvioitsijat sekä arvointitoimintaa valvovan Keskuskauppa-kamarin edustajat. Kyseisten tahojen haastattelemisen ei kuitenkaan katsottu olevan välttämätöntä tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta, vaikka haastattelut olisivatkin syventäneet ymmärrystä ilmiön toimintakentästä.

Vaikka tutkimuksessa käytettyjen aineistojen (tuomioistuinten ja komission päätökset sekä haastattelut) katsotaankin soveltuvan hyvin tarkoituksiinsa, tulee tutkimuksen luotettavuutta tarkasteltaessa kuitenkin kiinnittää huomiota muutamaan rajoitukseen. Ensinnäkin oikeustapausten osalta on kotimaisista tapauksista käsitelty kaikki kiinteistökauppoja koskevat korkeimpaan hallinto-oikeuteen edenneet tapaukset, sillä KHO:n päätökset ovat julkisesti ilmaiseksi saatavilla. Sen sijaan hallinto-oikeuden päätöksistä julkaistaan vain osa ilmaiseksi, minkä vuoksi tutkimuksessa on käsitelty vain kahta tuoreinta HaO:n päätöstä. Tutkimuksessa suomalaisten tuomioistuinten linjauksista tehtyjen johtopäätöksiä kohdalla tulee siis huomioida, että ne perustuvat pelkästään tutkimuksessa esitettyihin oikeustapauksiin. EU-tason ja muiden kansainvälisten oikeustapausten osalta tulee lisäksi huomioida, että tutkimukseen ei välttämättä ole löydetty kaikkia aiheen kannalta oleellisia oikeustapauksia. Esimerkiksi muiden maiden kansallisten tuomioistuinten päätöksiä ei ole ollut mahdollista tarkastella tämän tutkimuksen yhteydessä.

Lisäksi kaikkien tarkasteltujen oikeustapausten osalta tulee huomioida, että tulkinnot ja johtopäätökset perustuvat pelkästään tapauksista julkisesti saatavilla oleviin tuomioistuinten ja komission päätöksiin. Esimerkiksi EU-tasolla useamman tarkastellun oikeustapausten kohdalla on käyty myös suullisia istuntoja, joiden sisältöä ei ole ollut saatavilla tarkasteltavaksi. On siis periaatteessa mahdollista, että jokin yksityiskohta on pelkkien kirjallisten dokumenttien perusteella tulkittu väärin. Yleisesti ottaen ratkaisukäytännöt ovat kuitenkin hyvin dokumentoituja, minkä vuoksi tehtyjen tulkintojenkin voidaan olettaa olevan luotettavia.

Rakennevaliditeetin lisäksi tutkimuksessa on pyritty kiinnittämään huomiota sen sisäiseen validiteettiin. Sisäisellä validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen sisäistä loogisuutta ja ristiriidattomuutta (Grönfors 2011, 104). Grönforsin (2011, 104) mukaan muun muassa teoreettisten johtopäätösten, käsitteiden ja hypoteesien tulisi olla johdonmukaisia. Tässä

tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota erityisesti johtopäätösten loogisuuteen. Tutkimuksen alussa on käsitelty laajalti lainsäädäntöä ja muita rajoituksia, jotka asettavat selkeän kontekstin ilmiölle. Myöhemmässä vaiheessa johdonmukaisesti argumentoitujen johtopäätösten tekeminen on yksinkertaista, sillä toteutunutta oikeuskäytäntöä ja kuntien toimintatapoja verrataan suoraan edellä esitettyihin lain asettamiin vaatimuksiin. Myös Yinin (2009, 41–45) mukaan lainsäädäntö, direktiivit ja muut rajoitukset parantavat yleensä tutkimuksen sisäistä validiteettia, sillä ne muodostavat ilmiölle rajatun toimintaympäristön. Koska tutkimus kuitenkin käsittelee eri aikoina voimassa ollutta lainsäädäntöä ja aiemmin voimassa olleen lainsäädännön aikana toteutuneita oikeustapauksia, tulee esimerkiksi tutkimuksessa käytettyihin ajallisesti vanhoihin oikeustapauksiin suhtautua varauksella.

Yksi tämän tutkimuksen rajoituksista liittyy sen ulkoiseen validiteettiin eli saatujen tutkimustulosten yleistettävyyteen. Tutkimuksessa on haastateltu asiantuntijoita 11 kunnasta, kun Suomessa on kuntia kaikkiaan 311. Vaikka haastateltujen kuntien voidaan kokoluokaltaan katsoa edustavan hyvin niin suuria, keskisuuria kuin pienehköjä kuntia, eivät tulokset kuitenkaan ole yleistettävissä koskemaan kaikkia Suomen kuntia. On esimerkiksi hyvin mahdollista, että kunnan sijainti suhteessa kiinteistöarviointipalveluita tarjoavien yritysten läheisyyteen vaikuttaa siihen, kuinka aktiivisesti kunnat arviointipalveluita hyödyntävät. Käytännöt Pohjois-Suomen kunnissa tai haastateltuja kuntia pienemmissä kunnissa saattavat merkittävästi erota edellä esitetystä käytännöstä.

Yllä esitetty tutkimuksen yleistettävyyteen liittyvä ongelma onkin hyvin yleinen tapaustutkimuksissa (Yin 2009, 15). Tähän liittyen tulee kuitenkin huomioida, että kun kyseessä on itsessään arvokas tapaustutkimus, ei tutkimuksen perimmäinen tarkoitus nimenomaisesti ole tulosten tilastollinen yleistäminen (statistical generalization) (Yin 2009, 15). Yinin (2009, 38) mukaan tapaustutkimuksen ulkoisen validiteetin kannalta keskeistä onkin ns. analyttinen yleistäminen (analytical generalization), jossa aiemmin luotua teoriaa verrataan tapaustutkimuksen empiirisiin tuloksiin. Tässä tutkimuksessa onkin toimittu juuri näin: haettu ensin lainsäädännöstä malli, jonka mukaan kuntien tulisi toimia, ja verrattu sitä kuntien todellisiin toimintatapoihin. Yleistämiseen liittyvien rajoitusten ei siis voida katsoa muodostavan merkittävää ongelmaa tämän tutkimuksen luotettavuuden kannalta.

Aineistonkeruumenetelmänä tutkimuksessa käytettiin avointa teemahaastattelua, jonka voidaan katsoa soveltuneen hyvin tarkastellun ilmiön tutkimiseen, sillä keskustelevalle menetelmällä haastateltavilta saatiin spontaaneja vastauksia ja näkemyksiä. Lisäksi haastattelun aikana pystyttiin liikkumaan vapaasti eri kysymysten välillä ja palaamaan tarvittaessa jo käsiteltyyn aiheeseen syventävillä kysymyksillä. Tutkimuksen luotettavuutta kokonaisuutena olisi kuitenkin voitu parantaa entistä laajemmalla triangulaatiolla eli tekemällä vielä haastattelujen lisäksi esimerkiksi suppeampi sähköinen lomakekysely suuremmalle joukolle suomalaisia kuntia. Tällöin olisi saatu vastauksia myös maantieteellisesti laajemmalla alueella.

Tutkimustulosten luotettavuuden ja pätevyyden parantamiseksi tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota myös tutkimuksen reliabiliteettiin, jolla tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136). Tutkimusraportissa on pyritty selostamaan mahdollisimman tarkasti kaikki tutkimuksen toteutuksen kannalta oleelliset tekijät, esimerkiksi, kuinka haastateltavat valittiin ja miten haastattelut toteutettiin. Myös tulosten tulkinnan osalta on pyritty tarkkuuteen sekä esittelemään lukijalle tulkintojen taustalla



olevia tekijöitä muun muassa liittämällä tulosluvun yhteyteen useita otteita haastatteluista. Yinin (2009, 79) mukaan myös erillisen tutkimusprotokollan laatiminen tutkimuksen alkuvaiheessa parantaisi tutkimuksen reliabiliteettia, mutta tätä ei kuitenkaan katsottu välttämättömäksi tämän tutkimuksen tapauksessa.

### **7.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet**

Tutkimustulosten perusteella EU:n valtioneuvostolainsäädännön vaikutukset ovat alkaneet näkyä muutoksina tutkittujen kuntien toiminnassa viimeisen 4–7 vuoden aikana. Yhä useammassa kunnassa on esimerkiksi siirrytty viime vuosina vyöhykehinnittelun eri muotoihin. Uusien toimintatapojen lopullinen omaksuminen vie kuitenkin aikaa, minkä vuoksi onkin hyvin todennäköistä, että toimintatavat kunnissa jatkavat kehittymistään lähivuosina. Lisäksi kotimainen valtioneuvostolainsäädäntö, kuntalaki, on ollut voimassa tutkimushetkellä vasta noin kaksi vuotta. On siis myös todennäköistä, että erityisesti pienemmissä kunnissa tietoisuus lainsäädännön velvoittavuudesta on vasta lisääntymässä, ja erityisesti niiden toimintatavat tulevat muuttumaan tulevina vuosina.

Mielenkiintoisena jatkotutkimusaiheena olisikin esimerkiksi 5–10 vuoden päästä tutkia, miten pienet kunnat ovat omaksuneet valtioneuvostolainsäädännön soveltamisen ja millaisia toimivia toimintatapoja niissä on kehitetty. Suurten kuntien osalta puolestaan olisi mielenkiintoista tulevaisuudessa tutkia tarkemmin kehittyneempien vyöhykehintamallien luotettavuutta ja käyttömahdollisuuksia kunnissa. Kun tässä tutkimuksessa pääasiassa keskityttiin kuvaamaan tarkasteltavaa ilmiötä ja vyöhykehinnittelua yhtenä osa-alueena kyseisestä ilmiöstä, voitaisiin jatkotutkimusaiheena keskittyä tarkemmin nimenomaan hintamallipohjaisten vyöhykehinnittelujen kehittämiseen ja yksityiskohtiin. Tähän liittyen tulisi tutkia tarkemmin myös massakiinteistöarviointia sekä sen heikkouksia ja vahvuuksia.

Edellä mainitulla 5–10 vuoden aikajänteellä myös kansallisessa tuomioistuimessa on varmasti käsitelty useampia valtioneuvostolainsäädännön liittyviä ennakkotapauksia, minkä seurauksena tuomioistuinten käytännöt ovat saattaneet muuttua merkittävästi. Yhtenä tulevaisuuden tutkimusaiheena voisikin olla tuomioistuinten toiminnan tarkempi tarkastelu. Lisäksi valtioneuvostolainsäädännön soveltaminen rakennettujen kiinteistöjen sekä kunnan osto-toimenpiteiden tapauksessa tarjoaisi myös ajankohtaisen lisätutkimusaiheen, sillä tässä tutkimuksessa käsiteltiin vain kuntien tontinluovutusta. Myös sosiaali- ja terveyshuolto-uudistuksen myötä kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kiinteistöjen arviointitarve tulee todennäköisesti tulevaisuudessa kasvamaan ja tarjoaa mahdollisesti uuden kunta-alan liittyvän tutkimusaiheen.

## Lähteet

Alkio, M. (2010) Valtiontuet. Helsinki: Talentum. 334 s. ISBN 978-952-14-1452-7.

Birell, A. (2010) Keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikka. Diplomityö. Aalto-yliopisto, Maanmittaustieteiden laitos. Espoo. 65 s.

Curia (2017) InfoCuria – Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Euroopan unionin tuomioistuimen CURIA-verkkopalvelu. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/fi/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/fi/)

Eduskunta (2017) Yleistä oikeuslähteistä ja oikeudellisesta informaatiosta. Eduskunnan internet-sivut. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Yleista-oikeuslahteista-ja-oikeudellisesta-informaatiosta.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Yleista-oikeuslahteista-ja-oikeudellisesta-informaatiosta.aspx)

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2014) Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. ISBN 978-951-698-283-3. [Viitattu 2.8.2017]. Saatavissa: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153032/Tutkimuksia%20ja%20selvityksi%C3%A4\\_11\\_2014\\_%20Monenlainen%20tapaustutkimus\\_Eriksson\\_Koistinen.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153032/Tutkimuksia%20ja%20selvityksi%C3%A4_11_2014_%20Monenlainen%20tapaustutkimus_Eriksson_Koistinen.pdf?sequence=1)

EK (Euroopan komissio) (2005) Valtiontuen toimitasuunnitelma. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005–2009. Komission mietintö. Bryssel 7.6.2005, KOM (2005) 107 lopullinen. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/saap\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_fi.pdf)

EK (Euroopan komissio) (2014) How to avoid State aid when selling public land. European Commission, DG Competition. 1<sup>st</sup> April 2014. Euroopan unionin epävirallinen esitys. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/8.-How-to-avoid-State-aid-when-selling-public-land.pdf>

EK (Euroopan komissio) (2017a) EU:n toimielimet ja kilpailupolitiikka. Euroopan komission internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: [http://ec.europa.eu/competition/consumers/institutions\\_fi.html](http://ec.europa.eu/competition/consumers/institutions_fi.html)

EK (Euroopan komissio) (2017b) Euroopan komission päätösasiakirjojen hakukone. Euroopan komission internet-sivut. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=3](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3)

EUR-Lex (2017) Euroopan unionin EUR-Lex tietokanta. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Finlex (2017) Oikeuskäytäntö. Oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston verkkopalvelu. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/>

FCG (2016) Selvitys 1: Matkailuelinkeino, maan arvo ja valtion maiden vuokrasopimukset. Finnish Lapland Tourist Board – Lapin Matkailuelinkeinon Liitto ry. Selvitysraportti. 23s. [Viitattu 27.7.2017]. Saatavissa:

[http://www.lme.fi/media/pdf/tiivistelma\\_matkailuelinkeino\\_maan\\_arvo\\_ja\\_valtion\\_maiden\\_vuokrasopimukset.pdf](http://www.lme.fi/media/pdf/tiivistelma_matkailuelinkeino_maan_arvo_ja_valtion_maiden_vuokrasopimukset.pdf)

French, N. & Gabrielli, L. (2004) The Uncertainty of Valuation. *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 22:6, s. 484–500.

Geltner, D. MacGregor, B. & Schwann, G. (2003) Appraisal Smoothing and Price Discovery in Real Estate Markets. *Urban Studies*, Vol. 40:5–6, s. 1047–1064.

Geltner, D. Miller, N. Clayton, J. Eichholtz, P. (2006) *Commercial Real Estate Analysis & Investments*. 2. painos. Cengage Learning, Inc. s. 848. ISBN 978-0-324-30548-7.

Gerring, J. (2007) *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press. 265 s. ISBN 978-0-521-85928-8. [Viitattu 5.12.2016]. Saatavissa: <http://lpp.uad.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/Case-Study-Research-Principles-Practices.pdf>

Grönfors, M. (2011) *Laadullisen tutkimuksen kenttätömenetelmät*. Hämeenlinna. ISBN 978-952-93-0048-8. [Viitattu 8.8.2017]. Saatavissa: [http://vilkka.fi/books/Laadullisen\\_tutkimuksen.pdf](http://vilkka.fi/books/Laadullisen_tutkimuksen.pdf)

Harjula, H. (2015) Lausunto perustuslakivaliokunnalle 19.1.2015. Kuntaliitto, dnro 5806/90/2014. 12 s. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2015/Sivut/he-268.aspx>

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1988) *Teemahaastattelu*. Helsinki: Gaudeamus. 144 s. ISBN 951-662-322-0.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2009) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus. 213 s. ISBN 978-952-495-073-2.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013) *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi. 464 s. ISBN 978-951-31-4836-2.

Holopainen, M. (2007) Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. *Maankäyttö* 3/2007. s. 10–13. [Viitattu 13.2.2017]. Saatavissa: [http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk307/mk307\\_1052\\_holopainen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk307/mk307_1052_holopainen.pdf)

IVSC (International Valuation Standards Council) (2017) *International Valuation Standards 2017*. London: IVSC. 115 s. ISBN 978-0-9931513-09.

Järvinen, O. (2016) EU:n valtiontukisääntöjen vaikutukset kuntien kiinteistökauppaan ja -vuokraukseen. *Insinööri työ*. Metropolia Ammattikorkeakoulu, Maanmittaustekniikka. 51 s. [Viitattu 13.2.2017]. Saatavissa: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/115337/Jarvinen\\_Olli.pdf?sequence=1](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/115337/Jarvinen_Olli.pdf?sequence=1)

Kasso, M. (2014a) *Kiinteistönkauppa ja omistaminen*. Helsinki: Talentum. 2. uudistettu painos. 470 s. ISBN 978-952-14-2156-3.

Kasso, M. (2014b) *Kiinteistönvälitys ja -arviointi*. Helsinki: Talentum. 2. painos. 284 s. ISBN 978-952-14-2160-0.

K3 (Keskuskauppakamari) (2000) Hyvää kiinteistöarviointitapaa koskevat määräykset. 2 s. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/Hyv%C3%A4%C3%A4-kiinteist%C3%B6arviointitapaa-koskevat-m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ykset.pdf>

K3 (Keskuskauppakamari) (2009) Keskuskauppakamarin kiinteistöarviointilautakunnan säännöt. 29.9.2009. 12 s. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/Kiinteist%C3%B6arviointilautakunnan-s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t.pdf>

K3 (Keskuskauppakamari) (2012) Kiinteistöarviointilautakunnan ohje IVSC:n antamien ohjeistusten soveltamisesta. Keskuskauppakamarin Kiinteistöarviointilautakunta, ohje 23.11.2012. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/IVSCn-ohjeistuksia-koskeva-ohje-23112012.pdf>

K3 (Keskuskauppakamari) (2014) Keskuskauppakamarin kiinteistöarviointilautakunnan työjärjestys. Annettu 13.4.2010, muutettu 22.4.2014. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/kiinteistoarviointi/ohjeet-ja-lomakkeet/>

K3 (Keskuskauppakamari) (2017a) Mitä ovat AKA ja KHK? Keskuskauppakamarin internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/kiinteistoarviointi/mita-ovat-aka-ja-khk/>

K3 (Keskuskauppakamari) (2017b) Kiinteistöarviointilautakunta. Keskuskauppakamarin internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/lautakunnat/kiinteistonarviointilautakunta/>

K3 (Keskuskauppakamari) (2017c) LKV ja LVV. Keskuskauppakamarin internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/koulutus-tutkinnot-kokeet/lkv-ja-lvv-koe/>

K3 (Keskuskauppakamari) (2017d) Valvontailmoitus. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: [http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/AKA\\_valvontailmoitus\\_2010\\_.pdf](http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/AKA_valvontailmoitus_2010_.pdf)

K3 (Keskuskauppakamari) (2017e) Asiantuntijahaku. Keskuskauppakamarin internet-sivut. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: <https://asiantuntijahaku.kauppakamari.fi/>

K3 (Keskuskauppakamari) (2017f) LKV ja LVV. Usein kysytyt kysymykset. Keskuskauppakamarin internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://kauppakamari.fi/koulutus-tutkinnot-kokeet/lkv-ja-lvv-koe/usein-kysytyt-kysymykset/>

K3 (Keskuskauppakamari) (2017g) Kiinteistönvälittäjäkokeen (LKV) säädös- ja kirjallisuusluettelo 11.11.2017. Keskuskauppakamari, Välittäjäkoelautakunta. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2015/06/lkv-saadoss-ja-kirjallisuusluettelo-11.11.2017.pdf>

Kotivuori, H. & Uotila, S. (2012) Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 11/2012. Helsinki: Oikeusministeriö. 63 s. ISBN 978-952-259-170-8. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa:

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76354/omso\\_11\\_2012\\_lainlaatija\\_n\\_eu-opas\\_66\\_s.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76354/omso_11_2012_lainlaatija_n_eu-opas_66_s.pdf?sequence=1)

Kuntaliitto (2010) Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Kuntaliiton internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/maankaytto/maapolitiikka/kuntien-yritystuet/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2017) Kunnan itsehallinnolliset tehtävät. Kuntaliiton internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/kunnan-tehtavat/kunnan-itsehallinnolliset-tehtavat/Sivut/default.aspx>

Kärki, M. (2015) Oulun kaupungin kerros- ja rivitalotonttien hinnoittelun tueksi laadittavat selvitykset. Opinnäytetyö. Lapin Ammattikorkeakoulu, Maanmittaustekniikka. 50 s. [Viitattu 20.7.2017]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2015052911300>

Matilainen, S. (2012) Kunnan kiinteistönkauppa – Valmistelu ja sopimusmallit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 128 s. ISBN 978-952-213-844-6.

Myhrberg, O. (1992) Arviointimenetelmät. Teoksessa: Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Hämeenlinna: Rakennustieto Oy. 392 s. ISBN 951-682-231-2.

Pagourtzi, E., Assimakopoulou, V., Hatzichristos, T & French, N. (2003) Real Estate Appraisal: a review of valuation methods. Journal of Property Investment & Finance, Vol. 21:4, s. 383–401.

Remax (2017) Tarkka tieto kiinteistön arvosta tukee päätöksentekoa. Lehdistötiedote 6.7.2017. [Viitattu 8.10.2017]. Saatavissa: <http://www.remax.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Kiinteist%C3%B6arviointimestarit-tiedote-06072017.pdf>

RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors) (2017) RICS Valuation – Global Standards 2017, Incorporating the International Valuation Standards. London: RICS. ISBN 978-1-78321-196-8.

RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors) (2017) Who we are and what we do. RICS:n internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://www.rics.org/fi/about-rics/who-and-what/>

Shapiro, E., Mackmin, D. & Sams, G. (2013) Modern Methods of Valuation. New York: Routledge. 516 s. ISBN 978-0-08-097117-9.

SKAY (Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry) (2017) Tietoa yhdistyksestä. SKAY ry:n internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://www.kiinteistöarviointi.com/skay/tietoa-yhdistyksesta.html>

Solonen, P. (2016) Uuden Lahden kaupungin asuinkäyttöön tarkoitettujen tonttien vuokraamisen ja vuokratonttien myynnin menettelytavat. Insinööritö. Metropolia Ammattikorkeakoulu, Rakentaminen/ Maanmittaus. 48 s. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/105743/Solonen\\_Petri.pdf?sequence=1](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/105743/Solonen_Petri.pdf?sequence=1)

Stake, R. (1995) The Art of a Case Study Research. California: SAGE Publications. 175 s. ISBN 978-0-8039-5767-1.

TEGoVA (The European Group of Valuers' Associations) (2017) About TEGoVA. TEGoVA:n internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://www.tegova.org/en/p48e32a519bec9>

TEM (Työ- ja elinkeinoministeriö) (2014) EU:n valtiontukisäännöt. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: [https://tem.fi/documents/1410877/2851861/EUn\\_valtiontukisaannot\\_lokakuu2014.pdf/2a030b24-77d7-4979-a898-55b027ea3ae1](https://tem.fi/documents/1410877/2851861/EUn_valtiontukisaannot_lokakuu2014.pdf/2a030b24-77d7-4979-a898-55b027ea3ae1)

TEM (Työ- ja elinkeinoministeriö) (2017) Kansallinen lainsäädäntö. Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut. [Viitattu 9.1.2017]. Saatavissa: <http://tem.fi/kansallinen-lainsaadanto>

Tilastokeskus (2017) Väkiluku sukupuolen mukaan alueittain sekä väestömäärän muutos 31.12.2016. [Viitattu 3.4.2017]. Saatavissa: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vrm\\_\\_vaerak/010\\_vaerak\\_tau\\_123.px/?rxid=9b7c2274-9100-453c-b06c-70520a364df4](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/010_vaerak_tau_123.px/?rxid=9b7c2274-9100-453c-b06c-70520a364df4)

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi. 175 s. ISBN 978-951-31-4865-2.

Uudenmaan liitto (2007) Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. Uudenmaan liiton julkaisuja, E 95-2007. Helsinki: Uudenmaan liitto. 91 s. ISBN 978-952-448-229-5. [Viitattu 13.2.2017]. Saatavissa: [http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan\\_maapoliittinen\\_ohjelma\\_-\\_valmistelijan\\_kasikirja](http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan_maapoliittinen_ohjelma_-_valmistelijan_kasikirja)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2013) Kansainväliset arviointistandardit 2013. Helsinki: Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry. 112 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs\\_2013.pdf](http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs_2013.pdf)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2014a) Tekninen ohje 1, Kassavirtalaskelmat. Helsinki: Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry. 34 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs\\_tip1.pdf](http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs_tip1.pdf)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2014b) Tekninen ohje 2, Kustannusarvomenetelmä aineellisten hyödykkeiden arviointia varten. Helsinki: Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry. 33 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs\\_tip2.pdf](http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs_tip2.pdf)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2014c) Tekninen ohje 3, Aineettomien hyödykkeiden arviointi. Helsinki: Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry. 33 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs\\_tip3.pdf](http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs_tip3.pdf)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2014d) Tekninen ohje 4, Arvioinnin epävarmuus. Helsinki: Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry. 23 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs\\_tip4.pdf](http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs_tip4.pdf)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2014e) Pätevyyskehys ammattimaisille arvioitsijoille. Helsinki: Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry. 13 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs\\_osaamiskehys.pdf](http://www.kiinteistöarviointi.com/media/tiedostot/ivs_osaamiskehys.pdf)

Viitanen, K. & Falkenbach, H. (toim.) (2014f) Eettisten periaatteiden säännöstö ammattimaisille arvioitsijoille. Helsinki: Suomen Kiinteistöarvointiyhdistys ry. 18 s. [Viitattu 9.3.2017]. Saatavissa: [http://www.kiinteistöarvointi.com/media/tiedostot/ivs\\_eettiset\\_per.pdf](http://www.kiinteistöarvointi.com/media/tiedostot/ivs_eettiset_per.pdf)

Virtanen, P. (2000) Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy. 128 s. ISBN 951-682-612-1.

Wyatt, P. (2013) Property Valuation. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd. 474 s. ISBN 978-1-119-96865-8.

Xiao, H. (2012) Single-Case Designs. In: Encyclopedia of Case Study Research. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc. ISBN 978-1-412-95739-7.

Yin, R. (2009) Case Study Research: Design and Methods. 4. painos. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. California: SAGE Publications. 219 s. ISBN 978-4129-6099-1.

YLE (2009) Hallinto-oikeus kumosi päätöksen Pilvilinnan myynnistä. YLE:n internet-sivut. Julkaistu 23.11.2009. [Viitattu 10.2.2017]. Saatavissa: <http://yle.fi/uutiset/3-5923515>

## **Oikeus- ja virallislähteet**

EUVL 2009/C 85/1. Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa. Euroopan unionin virallinen lehti, 9.4.2009, No: C 85, s. 1–22.

EUVL 2012/L 7/3. Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen. Euroopan unionin virallinen lehti, 11.1.2012, No: L 7, s. 3–10.

EUVL 2013/L 352/1. Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. Euroopan unionin virallinen lehti, 24.12.2013, No: L 352, s. 1–8.

EUVL 2014/L 187/1. Komission asetus (EU) N:o 651/2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti. Euroopan unionin virallinen lehti, 26.6.2014, No: L 187, s. 1–78.

EUVL 2015/L 248/9. Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio). Euroopan unionin virallinen lehti, 24.9.2015, No: L 248, s. 9–29.

EUVL 2016/C 202/47. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Euroopan unionin virallinen lehti, 7.6.2016, No: C 202, s. 47–199.

EUVL 2016/C 202/335. 13. päivänä joulukuuta 2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyt julistukset. Euroopan unionin virallinen lehti, 7.6.2016, No: C 202, s. 335–359.

EUVL 2016/C 262/1. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä. Euroopan unionin virallinen lehti, 19.7.2016, No: C 262, s. 1–50.

EYVL 1997/C 209/3. Komission tiedonanto – Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 10.7.1997, No: C 209, s. 3–5.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

L 29.4.1966/258 Maanvuokralaki muutoksineen (34/2013).

L 29.7.1977/603 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta muutoksineen.

L 12.4.1995/540 Maakaari muutoksineen (536/2016).

L 12.4.1995/554 Kiinteistönmuodostamislaki muutoksineen (691/2016).

L 29.1.1999/48 Sijoitusrahastolaki muutoksineen (450/2017).

L 5.2.1999/132 Maankäyttö- ja rakennuslaki muutoksineen (254/2017).



L 11.6.1999/731 Suomen perustuslaki muutoksineen (1112/2011).  
L 6.6.2003/434 Hallintolaki muutoksineen (893/2015).  
L 1.8.2010/688 Laki kiinnitysluottopankkitoiminnasta muutoksineen (1230/2015).  
L 27.5.2011/587 Vesilaki muutoksineen (611/2017).  
L 14.12.2012/746 Arvopaperimarkkinalaki muutoksineen (1445/2016).  
L 10.4.2015/410 Kuntalaki muutoksineen (1484/2016).

VN 89/2011. Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä. Annettu Helsingissä 3.2.2011.

### **Oikeustapaukset**

C(2012) 1647. State aid No SA.29012 – NN (ex CP 223/2009) –the Netherlands. Alleged sale of buildings below market price by the municipality of Leiden. Komission kirje jäsenvaltiolle. Brussels 21.3.2012.

EOAK 2300/2005. Kunnan omakotitonttien myynnin perusteet Vantaalla. Eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, 6.9.2007, dnro 2300/4/05.

ECLI:EU:C:2010:778. Tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09.

ECLI:EU:C:2013:682. Tuomio 24.10.2013, Land Burgenland ja muut v. komissio, C-214/12 P.

ECLI:EU:C:2015:470. Tuomio 16.7.2015, BVVG, C-39/14.

ECLI:EU:T:2002:59. Tuomio 6.3.2002, Daewoo Electronics Manufacturing Espana v. komissio, T-148/99.

ECLI:EU:T:2004:266. Tuomio 16.9.2004, Valmont v. komissio, T-274/01.

ECLI:EU:T:2008:597. Tuomio 18.12.2008, Componenta v. komissio, T-455/05.

ECLI:EU:T:2011:732. Tuomio 13.12.2011, Konsum Nord v. komissio, T-244/08.

ECLI:EU:T:2012:90. Tuomio 28.2.2012, Land Burgenland ja Itävalta v. komissio, T-268/08.

ECLI:EU:T:2015:811. Tuomio 28.10.2015, Hammar Nordic Plugg v. komissio, T-253/12.

EUVL 2004/L 34/63. Enkhuizenin, Nijkerkin ja Wieringermeerin huvivenesatamat v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 6.2.2004, No: L 34, s. 63–69.

EUVL 2006/L 353/36. Componenta v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 13.12.2006, No: L 353, s. 36–44.

EUVL 2008/L 126/3. Konsum v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 14.5.2008, No: L 126, s. 3–10.

EUVL 2008/L 239/32. Bank Burgenland v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 6.9.2008, No: L 239, s. 32–54.

EUVL 2011/L 230/69. Componenta v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 7.9.2011, No: L 230, s. 69–78.

EUVL 2012/C 119/2. Leiden v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 24.4.2012, No: C 119, s. 2.

EUVL 2012/L 150/78. Hammar Nordic Plugg v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 9.6.2012, No: L 150, s. 78–85.

EUVL 2013/L 148/52. Schouten-de Jong Bouwfonds v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 1.6.2013, No: L 148, s. 52–66.

EUVL 2013/L 202/25. Konsum v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 27.7.2013, No: L 202, s. 25–29.

EUVL 2016/L 109/27. L Schouten-de Jong Bouwfonds v. komissio. Euroopan unionin virallinen lehti, 26.4.2016, No: L 109, s. 27–39.

EYVL 1999/L 292/1. Daewoo Electronics Manufacturing Espana SA v. komissio. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 13.11.1999, No: L 292, s.1–22.

EYVL 2001/L 186/43. SCI-Systems v. komissio. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 7.7.2001, No: L 186, s. 43–57.

EYVL 2001/L 304/20. Ojala-Yhtymä v. komissio. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 21.11.2001, No: L 304, s. 20–25.

EYVL 2002/L 48/20. Valmont Nederland v. komissio. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 20.2.2002, No: L 48, s. 20–24.

EYVL 2002/L 105/19. Ojala-Yhtymä v. komissio. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 20.4.2002, No: L 105, s. 19–25.

Helsingin HaO 11.9.2017 t. 17/0675/2

Itä-Suomen HaO 28.9.2017 t. 17/0214/4

KHO 2008:81

KHO 2009:89

KHO 2012:31

KHO 2012:105

KHO 23.1.2014 t. 148

KHO 13.7.2015 t. 1998

KHO 2015:72

# Liitteet

## Liite 1. Haastateltaville ennen haastatteluja lähetetty kirje ja lista haastatteluissa käsiteltävistä teemoista



### Haastattelututkimuksen tarkoitus

Diplomityön osana toteutetaan haastattelututkimus, jolla on kaksi pääasiallista tarkoitusta. Ensimmäisenä on tarkoitus selvittää, millä tavoin kunnat määrittävät tonttien markkina-arvon ja markkinavuokran myydessään tai vuokratessaan tontteja yrityksille. Haastatteluissa on siis tarkoitus ensisijaisesti käsitellä ns. yritystonttien (toimisto- ja liiketontit) luovutusperiaatteita. Mahdollisuuksien mukaan (haastateltavan henkilön työnkuvasta riippuen) haastatteluissa käsitellään myös AK-, AR- ja pientalotonttien markkina-arvon ja markkinavuokran määrittämistä tilanteissa, joissa luovutuksensaajana on yritys.

Haastattelututkimuksen toisena pääasiallisena tarkoituksena on selvittää, millä tavoin uudistettu kuntalaki on vaikuttanut kuntien toimintatapoihin. Uusi kuntalaki tuli voimaan 1.5.2015 ja laki-uudistuksen yhteydessä siihen lisättiin kiinteistönluovutus- ja maanvuokraustoimintaa koskevat säännökset, jotka löytyvät lain kohdasta 130 §. Haastatteluiden tavoitteena on siis selvittää, millä tavoin kunnat tulkitsevat säännöksiä ja millä tavoin niitä sovelletaan käytännön toiminnassa. Alla on ote mainitusta kuntalain 130 §:stä.

*”Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.”(Kuntalaki 130 §)*

Haastatteluiden kannalta ei ole kuitenkaan välttämätöntä, että kuntalain uudistuksen sisältö olisi ennalta tuttu. Tarkoituksena on kartoittaa erilaisia kuntien toimintatapoja ja haastatteluissa voidaan tilannekohtaisesti painottaa eri teemoja seuraavan sivun käsiteltävistä aiheista.

### Haastattelututkimuksen toteutus

Haastattelututkimuksessa on tarkoitus haastatella noin 10–20 kuntaa. Haastattelut toteutetaan nimettömästi, ja haastatteluvastaukset tulevat vain minun käyttöni tätä tutkimusta varten. Lopullisessa työssä ei mainita kuntien nimiä eikä työstä ole tunnistettavissa yksittäisten kuntien vastauksia. Arvioitu kesto haastatteluille on noin 0,5–1 h. Jos kuitenkin mahdollista, niin suosittelen varaamaan aikaa varmuuden vuoksi 1,5 h. Seuraavalla sivulla on lista käsiteltävistä teemoista keskustelun rungoksi, tavoitteena on kuitenkin keskustelunomainen haastattelu.

Haastattelut ovat työni valmistumisen kannalta erittäin merkittäviä, ja arvostan kiinnostustanne osallistua. Lähetän mielelläni työn valmistuttua erillisen yhteenvedon keskeisistä tuloksista, mikäli haluatte.

## **Haastattelussa käsiteltävät teemat**

### **YLEISTÄ**

- Tonttien luovutustapa (myynti/ vuokraus)
- Myytävien tonttien määrä vuosittain/ vuokrausten määrä vuosittain (suuruusluokka)
- Luovutustapaan vaikuttavat tekijät

### **TONTIN MYYNTI**

- Markkina-arvon määrittystapa eri tonttityyppien kohdalla

#### **Tarjouskilpailu**

- Tarjouskilpailun käyttö eri tonttityyppien kohdalla
- Tarjouskilpailulla myytävien tonttien ominaisuudet
- Tarjouskilpailun julkisuus ja avoimuus
- Tarjouskilpailun yhteydessä käytettävät ulkopuoliset kiinteistöarviointipalvelut
- Uuden kuntalain vaikutus tarjouskilpailun käyttöön

#### **Ulkopuoliset kiinteistöarviointipalvelut**

- Arviointipalveluiden hyödyntäminen
- Ulkopuolisen asiantuntijan valinta
- Käytetyt arviointipalvelut ja niiden valintaan vaikuttavat tekijät
- Uuden kuntalain vaikutus kiinteistöarviointipalveluiden käyttöön
- Vyöhykehinnottelun käyttö ja päivittäminen
- Vyöhykehinnottelun positiiviset ja negatiiviset puolet/ soveltuvuus markkina-arvon määrittämiseen
- Vyöhykehintojen päivittäminen

#### **Muut toimintatavat**

- Muut tontin markkina-arvon määrittämiseen käytettävät toimintatavat
- Uuden kuntalain mahdollinen vaikutus tonttien luovutusperiaatteisiin

### **TONTIN VUOKRAUS**

- Markkinavuokran määrittäminen lyhyissä ja pitkissä maanvuokrasopimuksissa
- Markkinavuokran ajantasaistaminen uusissa sopimuksissa
- Ulkopuolisten kiinteistöarviointipalveluiden käyttö maanvuokrauksessa
- Uuden kuntalain vaikutus maanvuokraustoimintaan